

Regelungsvorschläge

Altbergbau

Möglichkeiten der Prävention von Schäden durch
verlassene Grubenbaue in Nordrhein-Westfalen

von

Dr. Till Elgeti

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Lars Dietrich, LL.M.

Rechtsanwalt und Master of Environmental Law

Dr. Nadine Bethge

Rechtsanwältin und Fachanwältin für Handels- und Gesellschaftsrecht

Matthias Ruthemeyer

Rechtsanwalt, zert. Datenschutzbeauftragter (TÜV®)

11615/18 EL01

01.10.2019

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Abs.	Absatz
ABG	Allgemeines Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24.06.1865, unter Berücksichtigung seiner durch die Gesetzgebung bis zum 01.07.1913 herbeigeführten Abänderungen und Ergänzungen
a.E.	am Ende
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27.12.1993, zuletzt geändert am 20.03.2019
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.05.2008, zuletzt geändert am 11.07.2012
a.F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
Allg. POR.	Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, herausgegeben von Dr. Volkmar Götz/Dr. Max-Emanuel Geis, 16. Auflage, 2017 (zit.: Götz/Geis, Allg. POR., Rn.)
Alt.	Alternative
a.M.	anderer Meinung
Arge	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AwSV	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen vom 18.04.2017
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der vom 03.11.2017
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) vom 21.07.2018, zuletzt geändert am 10.04.2019

BauO NRW Kommentar	Bauordnung NRW Kommentar, herausgegeben von Horst Gädtke/Knut Czepuck/Dr. Markus Johlen/Andreas Plietz/Gerhard Wenzel, 12. Auflage, 2011 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, §, Rn.) Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - Landesbauordnung - mit Fortsetzungsbezug Kommentar, herausgegeben von Gerhard Boeddinghaus/Dittmar Hahn/Bernd H. Schulte, 71. Auflage, Dezember 2010 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, §, Rn.)
BBergG	Bundesberggesetz vom 13.08.1980, zuletzt geändert am 20.07.2017
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) vom 17.03.1998, zuletzt geändert am 27.09.2017
Bd.	Band
BdEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz vom 30.06.2017
BeckOK DatenschutzR	Beck'scher Online Kommentar Datenschutzrecht, herausgegeben von Dr. Stefan Brink/Dr. Heinrich Amadeus Wolff; 26. Edition, Stand 01.05.2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: BeckOK DatenschutzR, Art., Rn.)
BeckOK GG	Beck'scher Online Kommentar Grundgesetz, herausgegeben von Prof. Dr. Volker Epping/Prof. Dr. Christian Hillgruber, 40. Edition, Stand 15.02.2019 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: BeckOK GG, Art. Rn.)
Bergbau	Zeitschrift für Rohstoffgewinnung, Energie und Umwelt
Beschl. v.	Beschluss vom
bes. VerwR	Besonderes Verwaltungsrecht, herausgegeben von Udo Steiner, 5. Auflage, 1995 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Steiner bes. VerwR, Abschnitt, Rn.)

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.01.2002, zuletzt geändert am 31.01.2019
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BHKG	Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz vom 17.12.2015, zuletzt geändert am 25.05.2018
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.05.2013, zuletzt geändert am 08.04.2019
BMG	Bundsmeldegesetz vom 03.05.2013, zuletzt geändert am 18.07.2017
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	Derselbe
DGGT	Deutsche Gesellschaft für Geotechnik e.V.
DGMK	Deutsche Wissenschaftliche Gesellschaft für Erdöl, Erdgas und Kohle e.V.
d.h.	das heißt
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
DMV	Deutscher Markscheider-Verein e.V.

DSchG NRW	Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler im Lande Nordrhein-Westfalen (Denkmalschutzgesetz) vom 11.03.1980, zuletzt geändert am 25.11.2016
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vom 17.05.2018
DS-GVO	Datenschutzgrundverordnung vom 27.04.2016
DS-GVO BDSG	Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG, herausgegeben von Prof. Dr. Boris P. Paal/Dr. Daniel A. Pauly, 2. Auflage, 2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art., Rn.)
DSG-VO Kommentar	Datenschutz-Grundverordnung: DS-GVO Kommentar, herausgegeben von Prof. Peter Gola; 2. Auflage, 2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Gola, DSG-VO Kommentar, Art., Rn.)
DSRL	Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutzrichtlinie), zuletzt geändert am 27.04.2016, aufgehoben am 25.05.2018
DVGW	Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches e.V.
DWA	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.
etc.	et cetera (und die übrigen)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
e.V.	eingetragener Verein
FIS GDU	Fachinformationssystem Gefährdungspotenziale des Untergrundes in NRW
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.06.2007, zuletzt geändert am 29.11.2018

Gefahrenabwehr	Gefahrenabwehr: allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder, herausgegeben von Bill Drews/Gerhard Wacke/Klaus Vogel/Wolfgang Martens, 9. Auflage, 1986 (zit.: Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S.)
GewO	Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.02.1999, zuletzt geändert am 29.11.2018
GG	Grundgesetz vom 23.05.1949, zuletzt geändert am 28.03.2019
GG Kommentar	Sachs Grundgesetz Kommentar, herausgegeben von Dr. Michael Sachs, 8. Auflage, 2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Sachs GG Kommentar, Art., Rn.) Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke Grundgesetz Kommentar, herausgegeben von Prof. Dr. Hans Hofmann/Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, 14. Auflage, 2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art., Rn.) v. Mangold/Klein/Starck Grundgesetz Kommentar, herausgegeben von Prof. Dr. Peter Michael Huber/Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, 7. Auflage, 2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: v. Mangold/Klein/Starck GG Kommentar, Art. Rn.)
ggf.	gegebenenfalls
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 26.10.2012
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Josef Isensee/Prof. Dr. Dr. h.c. Paul Kirchhoff, 3. Auflage, 2009 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: HStR, §, Rn.)
i.d.F.v.	in der Fassung vom
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis

IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) vom 20.07.2000, zuletzt geändert am 11.12.2018
insbes.	insbesondere
InsO	Insolvenzordnung vom 05.10.1994, zuletzt geändert am 23.6.2017
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
KampfmittelVO NRW	Ordnungsbehördliche Verordnung zur Verhütung von Schäden durch Kampfmittel (Kampfmittelverordnung) vom 12.11.2003, zuletzt geändert am 27.07.2013
Km	Kilometer
KO	Konkursordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.05.1898, zuletzt geändert am 20.05.1998, aufgehoben am 01.01.1999
KSPG	Kohlendioxid-Speicherungsgesetz vom 17.08.2012, zuletzt geändert am 20.07.2017
LBodSchG NRW	Landesbodenschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 09.05.2000, zuletzt geändert am 27.09.2016
Lit.	litera (Buchstabe)
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LNatSchG NRW	Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnatorschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.07.2000, zuletzt geändert am 10.04.2019

LWG NRW	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz) vom 25.06.1995, zuletzt geändert am 16.07.2016
LWG-Kommentar	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen Kommentar, herausgegeben von Dr. Peter Queitsch/Viola Wallbaum/Claudia Koll-Sarfeld, 12. Aktualisierung, 2017 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: LWG-Kommentar, §, Rn.)
MüKO BGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, herausgegeben von Dr. Dr. Dres. h.c. Franz Jürgen Säcker/Dr. Roland Rixecker/Dr. Hartmut Oetker/Bettina Limperg; 7. Auflage, 2017 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: MüKO BGB, §, Rn.)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht - Zeitschrift für das gesamte Recht zum Schutze der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
o.ä.	oder ähnliches
OBG NRW	Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden – Ordnungsbehördengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.1980, zuletzt geändert am 29.12.2018
o.g.	oben genannter
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Ordnungswidrigkeitengesetz), in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.02.1987, zuletzt geändert am 17.12.2018

PolR-HdB	Lisken/Denninger Handbuch des Polizeirechts, herausgegeben von Prof. Dr. Matthias Bäcker LL.M./Prof. Dr. Dr. h.c. Erhard Denninger/Prof. Dr. Kurt Graulich, 6. Auflage, 2018 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Lisken/Denninger PolR-HdB, Rn.)
Rn.	Randnummer
S.	Seite bzw. Satz
SächsHohlrVO	Sächsische Hohlraumverordnung vom 20.02.2012
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.08.1999, zuletzt geändert am 17.12.2013
SGB III	Das Dritte Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung vom 24.03.1997, zuletzt geändert am 18.12.2018
SGB VII	Das Siebte Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung vom 07.08.1996, zuletzt geändert am 11.12.2018
sog.	sogenannt
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998, zuletzt geändert am 22.03.2019
StPO	Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.04.1987, zuletzt geändert am 18.12.2018
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.1995, zuletzt geändert am 10.04.2019
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
ThürABbUHG	Thüringer Altbergbau- und Unterirdische-Hohlräume-Gesetz in der Fassung vom 23.05.2001, zuletzt geändert am 18.12.2018
TKrMeldpflV	Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.02.2011, zuletzt geändert am 31.08.2015

UAbs.	Unterabsatz
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
UIG NRW	Umweltinformationsgesetz Nordrhein-Westfalen vom 29.03.2007, zuletzt geändert am 16.07.2016
UntergrundDÜVO NRW	Verordnung über die Übermittlung von Daten zu Gefährdungspotenzialen des Untergrundes an öffentliche Stellen (Untergrund-Datenübermittlungsverordnung NRW) vom 29.09.2018
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) vom 09.09.1965, zuletzt geändert am 28.11.2018
v.	vom, von
VDI	Verein Deutscher Ingenieure e.V.
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VVG	Gesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz) vom 23.11.2007, zuletzt geändert am 17.08.2017
VVG Kommentar	VVG - Großkommentar zum Versicherungsvertragsgesetz, herausgegeben von Prof. Dr. Horst Baumann/Prof. Dr. Roland M. Beckmann/Dr. Katharina Johannsen/Dr. Ralf Johannsen, 9. Auflage, 2012 (zit.: <i>Bearbeiter</i> in: Bruck/Möller, VVG Kommentar, §)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung, in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991, zuletzt geändert am 12.07.2018
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1999, zuletzt geändert am 25.05.2018

Regelungsvorschläge Altbergbau

WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz), vom 31.07.2009, zuletzt geändert am 04.12.2018
z.B.	zum Beispiel
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

Inhaltsverzeichnis

A. SACHVERHALT UND PRÜFUNGSaufTRAG	1
I. Ausgangslage	1
II. Landtagsdrucksache 17/554	1
1. Informationspflichten	2
a) Ziele	2
b) Aufgabe	3
2. Einhaltung technischer Standards	3
a) Ziel	3
b) Aufgabe	3
3. Verbesserung der Transparenz und Effizienz	4
a) Ziele	4
b) Aufgabe	4
4. Verwaltungshandeln	5
III. Vorgaben zum Prüfauftrag	5
1. Konzeption	5
2. Vorgaben zu den zu erstellenden Regelungen	5
B. Allgemeine rechtliche Einordnung	7
I. Einleitung	7
1. Hintergrund	7
2. Bestehende Gesetzeslage	8
a) Zuständigkeit	8
b) Befugnisse	9
c) Regelungsdefizit	12
3. Begrifflichkeiten	14
4. Gang der Untersuchung	15
II. Gesetzgebungskompetenz	16
1. Verfassungsrecht	16
2. Bergrecht/ Ordnungsrecht	17
3. Ergebnis	18
III. Anknüpfung an ein bestehendes Gesetz	18
1. Ordnungsbehördengesetz NRW	18
2. Bergbaubezogene Gesetze	19
3. Andere Gesetze/Verordnungen des Landes bzw. / des Sonderordnungsrechts	20
4. Ergebnis	20
IV. Parlamentsgesetz oder Rechtsverordnung?	20
1. Grundsatz	20
2. Vergleich mit bestehenden Regelungen	21
3. Ergebnis	22
V. Verhältnis zum OBG NRW	23
VI. Ergebnis	24

C. ANZEIGE-/ MELDEPFLICHT	25
I. AKTUELLE RECHTSLAGE UND REGULINGSZIELE	25
1. AUFFINDEN, UNTERSUCHUNG UND SICHERUNG VERLASSENER GRUBENBAUE	26
2. MAßNAHMEN, DIE AUSWIRKUNGEN AUF VERLASSENE GRUBENBAUE HABEN (KÖNNEN)	27
3. ALTFÄLLE	28
a) Statuierung einer Meldepflicht	28
b) Verantwortlichkeit / Amtshaftung	29
c) Zeitliche Beschränkung	32
d) Sanktionen	32
II. RECHTLICHE ANFORDERUNGEN	33
1. NEMO TENETUR	33
a) Rechtliche Grundlagen	33
b) Auswirkungen auf den hier vorliegenden Regelungsgegenstand	36
2. ANDERE GENEHMIGUNGEN	37
a) Bauordnungsrecht	37
aa) Regelungssystem des Bauordnungsrechts	38
bb) Auswirkungen auf die Melde- und Anzeigepflichten	40
cc) Zwischenergebnis	40
b) Andere Rechtsgebiete	40
3. AMTSHAFTUNG	41
III. VERGLEICH MIT ANDEREN REGULUNGEN	42
1. NORDRHEIN-WESTFÄLISCHE REGULUNGEN	43
a) Bodenschutzrecht	43
b) Kampfmittel	43
c) Denkmalrecht	44
d) Wasserrecht	45
2. ANDERE BUNDESLÄNDER	47
a) Sachsen (SächsHohlrVO)	47
b) Thüringen (ThürABbUHG)	49
IV. REGULUNGSMÖGLICHKEIT	50
1. BEGRIFFLICHKEIT	50
2. MELDUNG VON VERLASSENEN GRUBENBAUEN	52
a) Gegenstand der Meldung	52
aa) Rechtliche Lage	52
(1) Verlassene Grubenbaue	53
(2) Einschränkung der Meldepflicht	53
bb) Ergebnis	54
b) Verpflichtete der Meldepflicht	54
aa) Rechtliche Lage	54
bb) Ergebnis	56
c) Zuständige Behörde	56
d) Frist	56
e) Unmittelbare Folge der Meldung	57
aa) Rechtliche Lage	57
(1) Behördliches Betretungsrecht	58

(2) Betretungsverbot	59
(3) Entdeckungsstätte in unverändertem Zustand zu erhalten	59
bb) Ergebnis	59
3. ANZEIGE VON UNTERSUCHUNGS- UND SICHERUNGSMABNAHMEN	59
4. ALTFÄLLE	60
a) Meldung von bekannten verlassenen Grubenbauen	60
b) Anzeige von bereits durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen	61
aa) Umfang der Anzeigepflicht	61
bb) Verpflichtete zur Anzeige	62
V. ERGEBNIS	62
<u>D. INANSPRUCHNAHME VON „DRITTEN“ (Z.B. PLANUNGSBÜROS)</u>	<u>64</u>
I. REGELUNGSZIEL	64
II. GRUNDLAGEN/ PRÜFUNGSMAßSTAB	65
III. VERGLEICHBARE FÄLLE: INANSPRUCHNAHME VON NICHTSTÖRERN NACH OBG NRW	66
IV. RECHTLICHE PRÜFUNG	69
1. BETROFFENE GRUNDRECHTE	69
2. BERUFSFREIHEIT (ART. 12 ABS. 1 GG)	72
a) Schutzbereich	72
aa) Persönlicher Schutzbereich	72
bb) Sachlicher Schutzbereich	73
3. EINGRIFF	75
4. RECHTFERTIGUNG	76
a) Schranke	76
b) Schranken-Schranke	77
aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit	78
bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit	78
(1) Verbot des belastenden Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG)	78
(2) Zitiergebot Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG	81
(3) Wesensgehaltsgarantie Art. 19 Abs. 2 GG	81
(4) Bestimmtheitsgrundsatz	81
(5) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz/ Übermaßverbot	82
(a) Legitimer Zweck	82
(aa) Zweck des Gesetzes	82
(bb) Die 3-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts	83
(cc) Abweichungen von der 3-Stufen-Theorie	85
(dd) Ergebnis	87
(b) Eignung	87
(c) Erforderlichkeit	87
(aa) „Soll“-Vorschrift	88
(bb) Inanspruchnahme der „Verantwortlichen“	88
(d) Zumutbarkeit	93
(aa) Überragend wichtige Gemeinwohlbelange und Vorliegen einer Gefahr	93
(bb) Effektivität	96
(cc) Inanspruchnahme Nicht-Verantwortlicher	96

(dd) Herausgabe von Geschäftsgeheimnissen/ Fachwissen	97
(ee) Schwere des Eingriffs	98
(ff) Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb	99
(gg) Geistiges Eigentum	100
(hh) Informationelle Selbstbestimmung	101
V. ERGEBNIS	101
1. ALLGEMEINE PFLICHT	101
2. „SOLL“-VORSCHRIFT	102
<u>E. GENEHMIGUNGSPFLICHT UND/ODER EINGRIFFSBEFUGNIS</u>	<u>104</u>
I. AKTUELLE RECHTSLAGE UND REGULINGSZIELE	104
II. REGULINGSANSÄTZE UND VERGLEICHBARE REGULINGS	106
1. REGULING IN ANDEREN BUNDESLÄNDERN.	106
2. ECHTER GENEHMIGUNGSTATBESTAND	107
a) Inhalt der Baugenehmigung	108
b) Genehmigungen, die die Baugenehmigung ersetzen	109
c) Genehmigungen, die vor der Baugenehmigung erteilt sein müssen	110
d) Genehmigungen, die neben der Baugenehmigung stehen	111
e) Zweigleisiges Verfahren	111
f) Abgestuftes Regulingsystem	112
3. ANZEIGEPFLICHT UND EINGRIFFSBEFUGNIS	114
a) Wasserrecht	115
b) Bauordnungsrecht	117
c) Immissionsschutzrecht	118
III. KOLLISION MIT ANDEREN RECHTSGEBIETEN/ RECHTLICHE ANFORDERUNGEN	119
1. GENEHMIGUNGSPFLICHT	120
2. ANZEIGEPFLICHT	120
IV. REGULINGSMÖGLICHKEIT	121
1. GENEHMIGUNG ODER ANZEIGE	121
2. AUSGESTALTUNG DER ANZEIGEPFLICHT	123
a) Inhalt der Anzeige	123
b) Frist	124
c) Prüfpflicht	125
V. ERGEBNIS	125
<u>F. SETZUNG TECHNISCHER STANDARDS</u>	<u>126</u>
I. INHALT	126
II. BESTEHENDE BEFUGNISSE/ AKTUELLE RECHTSLAGE	126
III. VERGLEICHBARE REGULINGS	128
IV. KOLLISION MIT ANDEREN RECHTSGEBIETEN	129
V. AMTSHAFTUNGSRSIKEN	129
VI. ERGEBNIS	129

G. VERWENDUNG DER DATENBASIS/ KATASTER	133
I. AKTUELLE RECHTSLAGE UND REGULINGSZIELE	133
1. INFORMATIONEN FÜR BEHÖRDEN	134
2. INFORMATIONEN FÜR BÜRGER	135
II. RECHTLICHE ANFORDERUNGEN AN DIE DATENVERARBEITUNG	136
1. DATENSCHUTZ	136
a) Verarbeitung personenbezogener Daten	137
b) Rechtfertigung	138
aa) Rechtfertigungsgrund	138
bb) Rechtsgrundlage	141
(1) Datenverarbeitung und Datenübermittlung	142
(2) Veröffentlichung der Daten	145
cc) Erforderlichkeit	145
(1) Datenverarbeitung durch die Bergbehörde NRW	146
(2) Datenübermittlung an öffentliche Stellen	147
(3) Veröffentlichung von Daten	148
c) Weitere Voraussetzungen	151
d) Rechte des Betroffenen	152
e) Pflicht zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung	152
f) Konsultation der Aufsichtsbehörde	153
2. URHEBERRECHT	153
3. UMFANG DER VERFÜGBAREN DOKUMENTE	154
a) Open Government	154
b) Legitime Zwecke	156
c) Erforderlichkeit	156
d) Datenminimierung	157
e) Zwischenergebnis	158
III. VERGLEICH MIT ANDEREN REGELUNGEN	159
1. WASSERRECHT	159
2. BAULASTEN	163
3. BODENSCHUTZRECHT	164
4. KOHLENDIOXID-SPEICHERUNGSGESETZ	169
5. EISENBAHNRECHT	170
6. SÄCHSHOHLRVO	173
7. THÜRABBUHG	173
IV. REGULUNGSMÖGLICHKEITEN	173
1. DATENVERARBEITUNG DURCH DIE BERGBEHÖRDE NRW	173
2. DATENÜBERMITTLUNG AN ÖFFENTLICHE STELLEN	173
3. VERÖFFENTLICHUNG DER DATEN	174
V. ERGEBNIS	175
H. VERBESSERUNG DER TRANSPARENZ UND EFFIZIENZ	177
I. INHALT	177
II. BESTEHENDE BEFUGNISSE/ AKTUELLE RECHTSLAGE	177

III. EINZELNE MAßNAHMEN	178
1. GRÖßERE BEKANNTHEIT BESTEHENDER INFORMATIONEN	178
2. EINFACHERER ZUGANG ZU INFORMATIONEN	178
3. EINBINDUNG VON NOTAREN	179
4. ANFRAGEPFLICHT DES VERKÄUFERS	180
5. ANZEIGE DES EIGENTUMSWECHSELS BEI DER BERGBEHÖRDE NRW	180
IV. ERGEBNIS	181
<u>I. SANKTIONEN</u>	<u>182</u>
I. REGELUNGEN DES OWIG	182
II. VERGLEICH ZU ANDEREN REGELUNGEN	183
III. REGELUNG DER SANKTIONEN	185
IV. ERGEBNIS	186
<u>J. GESAMTERGEBNIS</u>	<u>188</u>

A. Sachverhalt und Prüfungsauftrag

I. Ausgangslage

Nordrhein-Westfalen (NRW) ist geprägt durch eine jahrhundertealte Tradition des Bergbaus. Nicht nur der Steinkohlenbergbau, sondern auch eine Vielzahl anderer Gewinnungstätigkeiten haben das Land geprägt. Immer wieder kam und kommt es zu Schäden durch alte Schächte und Hohlräume des tagesnahen Bergbaus. Diesem Problem hat sich die Bergbehörde NRW im Rahmen eines landesweiten eigenen Risikomanagementsystems gewidmet. Auch (ehemalige) Bergwerkseigentümer haben solche Systeme zur Prävention von Schäden aufgestellt. Auf freiwilliger Grundlage sowie auf Grund aktueller Gefahrenlagen werden Sicherungsmaßnahmen vom Land aber auch von den sogenannten Altbergbaugesellschaften durchgeführt. Die Diskussion um die Hinterlassenschaften des Bergbaus sind noch nicht abgeschlossen, da immer wieder Fragen der Überwachung und der Prüfung dieser präventiven Tätigkeit gestellt werden.

II. Landtagsdrucksache 17/554

Die Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 1 der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN vom 07.12.2017, Drucksache 17/554 gibt einen umfassenden Überblick über die aktuelle Situation in Nordrhein-Westfalen und stellt die Handlungsnotwendigkeiten dar.

Zu den Gefährdungen durch Altbergbau wird unter Abschnitt V ausgeführt, dass die Bergbehörde NRW beabsichtigt, im Rahmen einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung insbesondere zum rechtlichen Regelungsbedarf Lösungsansätze im Landesrecht NRW entwickeln zu lassen, die geeignet sind, die erkannten Regelungsdefizite zu beheben. Dabei geht es insbesondere um

- Die Schaffung umfassender Anzeige- und Informationspflichten Dritter gegenüber der Bergbehörde NRW bei Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen Dritter im Bereich altbergbaulicher Objekte (verlassene Grubenbaue), die mit Eingriffen in den Untergrund verbunden sind, und Einrichtung eines bergbehördlichen Katasters zu solchen Eingriffen (hierzu unter C., S. 25 ff., D., S. 64 ff. und G., S. 133 ff.);
- Die Regelung einer bergbehördlichen Aufsichts- und Eingriffsbefugnis zwecks Einhaltung technischer Standards bei entsprechenden Maßnahmen Dritter zur Qualitätssicherung bei Sicherungsarbeiten an verlassenen Grubenbauen (hierzu unter E., S. 64 63 ff.), und die dazugehörige Möglichkeit zur Setzung technischer Standards (hierzu unter F., S. 126 ff.);
- Die Verbesserung der Information der Öffentlichkeit (insbesondere für Bauherren) über altbergbauliche Gefahrenpotentiale unter Berücksichtigung der im ersten Punkt genannten Informationen (hierzu unter G., S. 133 ff. und H., S. 177 ff.);
- Die Darstellung der daraus resultierenden Konsequenzen für das Verwaltungshandeln der Bergbehörde NRW (Vorschläge dazu jeweils unter einzelnen Punkten).

1. Informationspflichten

a) Ziele

Im Rahmen der Informationspflichten sollen Verantwortliche bzw. Dritte zur Anzeige von Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen, einschließlich der Beschreibung geplanter und durchgeführter Maßnahmen, verpflichtet werden. Die Bergbehörde NRW richtet ein entsprechendes Katasters ein und verwendet diese Daten sowie die schon vorhandenen Daten. Dies ist die Grundlage für die

- Beantwortung grundstücksbezogener Auskünfte,

- Erarbeitung von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange in Planungsverfahren und
- Planung präventiver Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des Risikomanagements Altbergbau.

b) Aufgabe

Unter Berücksichtigung vergleichbarer Regelungen anderer Bundesländer wird geprüft und dargelegt, welcher inhaltlich konkreter Regelungen es bedarf, so dass Verantwortliche oder Dritte die Bergbehörde NRW über Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen im Bereich von verlassenen Grubenbauen informieren müssen. Es werden die rechtlichen Rahmenbedingungen geprüft und ggf. der konkrete Regelungsbedarf für die Einrichtung und Nutzung des angestrebten Untersuchungs- und Sicherungskatasters (insbesondere datenschutzrechtliche Bestimmungen) beschrieben.

2. Einhaltung technischer Standards

a) Ziel

Verantwortliche bzw. Dritte werden verpflichtet, bei der Planung und Durchführung von Sicherungsmaßnahmen im Bereich von verlassenen Grubenbauen technische Standards einzuhalten.

b) Aufgabe

Die bestehenden gesetzlichen Regelungen in ggf. berührten Rechtsgebieten (z.B. Baurecht, eisenbahn- und straßenrechtliche Vorschriften) werden geprüft, ob und ggf. inwieweit sich daraus bereits Verpflichtungen Verantwortlicher oder Dritter ergeben.

Für den ergänzenden Regelungsbedarf wird geprüft und darlegt, welcher – neben vorhandenen Regelungen – zusätzlicher inhaltlich konkreter Regelungen es bedarf, um die Handelnden zur Einhaltung o.g. Standards zu verpflichten und der Bergbehörde NRW eine Aufsichts- und Eingriffsbefugnis bei entsprechenden Maßnahmen einzuräumen.

3. Verbesserung der Transparenz und Effizienz

a) Ziele

Über die vorhandenen Auskunftsplattformen des FIS GDU hinaus z.B. durch die Einrichtung einer öffentlichen Informationsplattform über die bergbaulichen Verhältnisse im Land Nordrhein-Westfalen soll im Sinne von OpenData und Open-Government als Ersatz oder in Ergänzung grundstücksbezogener Auskünfte der Bergbehörde NRW Transparenz geschaffen werden.

Digitale Verfahren sollen eingesetzt werden zur

- Beschleunigten Übermittlung und Verarbeitung von Informationen Dritter an die Bergbehörde NRW (siehe oben 1.) bzw. zur Veröffentlichung von Informationen durch die Bergbehörde NRW und zur
- Entlastung der Verwaltung sowie
- Ggf. zur Einbindung der Notare für die Weitergabe dieser Informationen an die im Einzelfall Beteiligten am Grundstücksverkehr.

b) Aufgabe

Die rechtlichen Rahmenbedingungen – insbesondere resultierend aus dem Datenschutzrecht/ Urheberrecht – werden geprüft und ggf. wird der Regelungsbedarf für die Entwicklung und Einführung digitaler Verfahren mit dem o.g. Ziel beschrieben.

Die Möglichkeit, dass z.B. am Grundstücksverkehr beteiligte Notare frühzeitig auf die Möglichkeit hinweisen, dass in Altbergbaugebieten Gefährdungspotentiale vorhanden sein können, die Sicherungsmaßnahmen nach sich ziehen können wird geprüft und ggf. um weitere Vorschläge ergänzt.

4. Verwaltungshandeln

Die Konsequenzen für das Verwaltungshandeln der Bergbehörde NRW insbesondere vor dem Hintergrund der Regelungsvorschläge zu 1) und 2) werden aufgezeigt.

III. Vorgaben zum Prüfauftrag

1. Konzeption

Das Gutachten wurde in kollegialer Diskussion mit der Bergbehörde NRW erstellt. Daher wurde zunächst ein Konzept entwickelt, das dann mit der Bergbehörde NRW diskutiert wurde. Auf dieser Basis wurde das Gutachten entworfen und mit der Bergbehörde NRW entwickelt. Neben dem Gutachten wird eine allgemeinverständliche, kurze Zusammenfassung konkreter Regelungsvorschläge der Bergbehörde NRW erstellt.

2. Vorgaben zu den zu erstellenden Regelungen

Die Regelungsvorschläge sollen allein landesrechtliche Vorschriften erfassen. Vorschläge zu Änderungen/ Neuerlass von bundesrechtlichen Vorschriften sollen nicht erfolgen.

Sämtliche Prüfaufträge des Gutachtens beziehen sich auf verlassene Grubenbaue, die nicht (mehr) dem Bergrecht unterliegen (d.h. nach Ende der Bergaufsicht). Die Regelungsvorschläge sollen sich ausschließlich auf verlassene Grubenbaue des Altbergbaus beziehen und nicht auch auf natürliche Hohlräume, Halden oder andere Anlagen an der

Tagesoberfläche. Die Zuständigkeit der Bergbehörde NRW soll diesbezüglich nicht erweitert werden.

Sobald von den verlassenen Grubenbauen eine konkrete Gefahr ausgeht, enthält das OBG NRW eine Ermächtigungsgrundlage zum Tätigwerden. Ein gesetzliches Regelungsdefizit besteht insbesondere in den Fällen, in denen keine konkrete, sondern nur eine latente Gefahr vorliegt. Daher ist der Schwerpunkt des Gutachtens auf diese Fälle zu legen.

Es sollen Regelungen zur präventiven Risikobewältigung geschaffen werden. Die Bergbehörde NRW muss zur Informationsbeschaffung und -weitergabe sowie zur Kontrolle und zum Eingriff zur Gefahrenbeseitigung ermächtigt werden. Denkbare Adressaten solcher Maßnahmen wären neben den Altbergbaugesellschaften insbesondere Kommunen (z.B. im Rahmen der „Baureifmachung“) und private Grundstückseigentümer. Im Rahmen von Maßnahmen der Altbergbaugesellschaften besteht weniger Interventionsbedürfnis. Die Altbergbaugesellschaften verfügen über eine hohe Expertise und führen Maßnahmen in der Regel ordnungsgemäß durch. Anders sieht dies bei Kommunen oder privaten Grundstückseigentümern aus, die mit solchen Sachverhalten seltener konfrontiert werden und daher in der Regel über weniger Expertise verfügen.

Die neuen gesetzlichen Regelungen sollen sich gut in das bestehende Rechtssystem einfügen und möglichst an bestehende Regelungen anknüpfen (Lückenschluss).

B. Allgemeine rechtliche Einordnung

I. Einleitung

1. Hintergrund

Die Tradition des Bergbaus in Nordrhein-Westfalen ist jahrhundertealt. Bereits im Jahre 1113 wurde in Herzogenrath bei Aachen Steinkohle abgebaut. Betroffen vom Bergbau sind insbesondere das Ruhrrevier, Aachener Revier und das Oberbergische Land sowie das Sieger- und Sauerland, das Bergische Land und das südliche Münsterland. Abgebaut wurde neben Steinkohle auch Metallerz, Steinsalz und andere primäre Rohstoffe. Innerhalb von Nordrhein-Westfalen wurden seither mehrere tausend Groß-, Klein- und Kleinstbergwerke betrieben. Der größte Teil ist inzwischen aufgegeben worden. Der jahrhundertelange und teilweise jahrhundertealte Bergbau mit aus heutiger Sicht teilweise unzureichender und veralteter Absicherung der verlassenen Grubenbaue sowie die fehlende oder lückenhafte Dokumentation haben bis heute zu schwerwiegenden Folgen an der Oberfläche geführt.¹ Die Auswirkungen des Bergbaus gehen über die Zeit des Abbaus deutlich hinaus. Nach heutigen Maßstäben wurden in der Vergangenheit keine ausreichenden Sicherungsmaßnahmen durchgeführt. Darüber hinaus geht das Wissen um den alten Bergbau und seine Hinterlassenschaften zunehmend verloren. Deswegen muss die Bergbehörde NRW in den Stand versetzt werden, die Bevölkerung vor Risiken aus Bergbauhinterlassenschaften zu schützen.²

¹ Antwort der Landesregierung zur Anfrage Gefährdungen durch Altbergbau vom 6.12.2017, Drucksache 17/1407, S. 2.

² Drucksache 17/1407, S. 6.

2. Bestehende Gesetzeslage

a) Zuständigkeit

In Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Arnsberg, Abteilung Bergbau und Energie in NRW, gemäß § 48 Abs. 3 OBG NRW als Bergbehörde NRW landesweit für Aufgaben in Zusammenhang mit der Abwehr von Gefahren aus dem Altbergbau zuständig. Altbergbau umfasst dabei verlassene Grubenbaue nach Beendigung der Bergaufsicht.³ In Anlehnung an die Vorschrift des § 47 Abs. 1 BBergG werden unter Grubenbauen „unter Tage errichtete Baue“ verstanden, die für die untertägige Aufsuchung oder Gewinnung bergfreier oder grundeigener Bodenschätze benutzt werden.

Die bestehende Sonderzuständigkeit der Bergbehörde NRW im Rahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr hat ihren Grund darin, dass die von der Vorschrift umfassten Fälle die besondere Fachkunde der Bergbehörde NRW erfordern. Diese Vorschrift kommt allerdings erst dann zur Anwendung, wenn feststeht, dass die Bergaufsicht über die betreffenden Grubenbaue beendet ist. Andererseits setzt sie voraus, dass es sich um Grubenbaue handelt, die früher unter Bergaufsicht gestanden haben oder hätten stehen müssen. Außerdem ist § 48 Abs. 3 OBG NRW nur anwendbar bei „verlassenen“ Grubenbauen.⁴

Die Bergbehörde NRW ist folglich nach § 48 Abs. 3 OBG NRW für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren zuständig, die von nicht mehr der Bergaufsicht unterliegenden Grubenbauen ausgehen.⁵ Ihr Tätigwerden richtet sich allein nach den Vorschriften des allgemeinen Ordnungsrechts, insbesondere dem OBG NRW; eine Anwendung des Bergrechts ist ausgeschlossen.

³ *Elgeti*, Bergbau 2012, 250 ff.; *Elgeti/Fock*, NuR 2018, 369, 370.

⁴ *Elgeti/Fock*, NuR 2018, 369, 370.

⁵ Solange die Bergaufsicht besteht, bildet das Bergrecht das Instrument der Behörde, um bei Gefahren für Dritte oder für Mitarbeiter des Bergbauunternehmens einzuschreiten, vgl. §§ 69 ff. BBergG.

b) Befugnisse

Der Bergbehörde NRW obliegt gem. § 48 Abs. 3 OBG NRW die Aufgabe, Gefahren, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen, abzuwehren. Durch verlassene Grubenbaue können u.a. Tagesbrüche verursacht werden, die zu Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen.

Nicht oder nur unzureichend gesicherte Schächte und Hohlräume des tagesnahen Bergbaus stellen eine ständige Gefährdungslage dar. In Abhängigkeit von der Lage der Schachtöffnung und der tagesnahen Hohlräume können aus dieser Gefährdung konkrete bzw. gegenwärtige Gefahren entstehen. Dies ist jedoch nicht immer der Fall. Die ständige Gefährdungslage begründet nicht immer eine konkrete Gefahr für Leib, Leben und Eigentum.

Die Handlungsmöglichkeiten der Bergbehörde NRW orientieren sich an der Generalklausel des § 14 OBG NRW. Danach hat die Bergbehörde NRW die Maßnahmen zu ergreifen, die zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Voraussetzung für ihr ordnungsbehördliches Tätigwerden ist das Vorliegen einer konkreten Gefahr.

Der Begriff der Gefahr ist gesetzlich nicht geregelt, wurde aber von der Rechtsprechung mittlerweile definiert als eine Lage, die bei ungehindertem Ablauf des Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen wird.⁶ Schaden ist eine Verletzung von unter die öffentliche Sicherheit und Ordnung fallenden Normen, Rechten und Rechtsgütern.⁷ Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählen das Leben, die Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen sowie das Eigentum.⁸

⁶ st. Rspr. vgl. BVerwG, Urt. v. 3.7.2002 – 6 CN 8.01, BVerwGE 116, 347 ff.; OVG Münster, Urt. v. 6.11.1989 – 12 A 2684/87, ZfB 1990, 131, 230 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 220; *Denninger* in: Lisken/Denninger PolR-HdB, Rn. E29.

⁷ *Götz/Geis*, Allg. POR., Rn. 141; *Denninger* in: Lisken/Denninger PolR-HdB, Rn. E30.

⁸ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

Die Gefahr ist konkret, wenn ein Zustand bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen würde.⁹ Bei einer konkreten Gefahr muss sich die Schadenswahrscheinlichkeit aus einem konkreten Sachverhalt ableiten lassen. Die Beurteilung des Vorliegens einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts beruht auf einer Prognose, bei der einerseits nicht die Gewissheit des Schadenseintritts bestehen muss, andererseits dessen bloße Möglichkeit nicht ausreicht.¹⁰

Sofern von untertägigem Bergbau also eine konkrete Gefahr ausgeht, kann die Bergbehörde NRW als Sonderordnungsbehörde die erforderlichen Maßnahmen nach § 14 i.V.m. § 48 Abs. 3 OBG NRW anordnen.

Kennzeichnend für die von den Behörden vorgefundenen Situationen bei verlassenen Grubenbauen ist jedoch in der Regel die Unkenntnis über ihre Sicherung. Alte Bergwerksschächte weisen nicht zwangsläufig bereits von außen erkennbare Auffälligkeiten auf, wie etwa Senkungen im Umfeld des Schachtauges. Ungewissheiten können sich bei bisher unbekanntem und damit nicht erfassten Schächten aber auch bei erfassten Schächten ergeben, deren Aufzeichnungen (z.B. Grubenbilder) zwar vorhanden, aber unvollständig, ungenau oder unlesbar sind.

Für die Bewertung von Gefahrensituationen als Folge des tagesnahen Bergbaus bzw. bei Schächten nutzt die Rechtsprechung die Rechtsfigur der „latenten Gefahr“. Die latente Gefahr kann die sich durch Hinzutreten weiterer Umstände zu einer konkreten oder gegenwärtigen Gefahr (Schaden) entwickeln.¹¹ Es obliegt der Ordnungsbehörde, die vorgefundene Situation zu prüfen und zu bewerten, ob eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im einzelnen Falle – also eine konkrete Gefahr – vorliegt oder (noch) nicht. Dabei wird das Vorliegen einer konkreten und gegenwärtigen Gefahr sicher

⁹ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

¹⁰ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

¹¹ *Elgeti/Fock*, NuR 2018, 369, 371.

ohne weiteres anzunehmen sein, wenn ein Tagesbruch von nicht unerheblichem Ausmaß angetroffen wird. Hier hat sich die latente Gefahr in einen Schaden umgewandelt. Durch den Schaden, also den Tagesbruch, besteht erneut eine konkrete und gegenwärtige Gefahr. Schwieriger ist die Beurteilung von außen z.B. bei einem Schacht, der erwiesenermaßen in der Vergangenheit verfüllt/gesichert wurde, aber für den keine Unterlagen vorliegen. Eine Gefahr könnte aber im einzelnen Fall angenommen werden, weil umliegende Schächte zur gleichen Zeit nachweislich mit Lockermassen verfüllt wurden. Selbst mit diesen Informationen liegt damit nicht stets eine konkrete Gefahr als Voraussetzung für ein ordnungsbehördliches Einschreiten vor.¹² Dies gilt umso mehr, wenn die Ordnungsbehörde zunächst z.B. keine umfassenden und weitergehenden Informationen über die Art und Weise der Verfüllung und Abdeckung eines Schachtes hat. Eine abschließende, 100-prozentig sichere Beurteilung des Vorliegens einer Gefahr wird i.d.R. kaum möglich sein.

Das OVG Münster hat sich in einer Reihe von Entscheidungen¹³ mit Gefahren aus dem Bereich der oberflächennahen Eingriffe im Rahmen eines Bergbaubetriebes befasst und wiederholt ausgeführt, dass von solchen oberflächennahen bergbaulichen Eingriffen stets eine latente Gefährdung ausgehe, da die Betriebshandlungen des Bergbaus von vornherein eine im Verhältnis zum Normalmaß erhöhte Gefahrentendenz aufwiesen, die sich vor allem auch bei verlassenen Grubenbauen auswirken könnten,¹⁴ jedenfalls soweit diese nicht dem Stand der Technik entsprechend abgesichert werden.¹⁵ Den Gefahren aus dem oberflächennahen Bergbau sei eigen, dass sie plötzlich und ohne Vorwarnungen zu einem Schaden führen können. Der eintretende Schaden beim Auftreten von Tagesbrüchen könne sehr hoch sein und überragende Rechtsgüter, wie Leib, Leben

¹² *Kirchner/Kremer*, ZfB 1990, 131, 5 ff.

¹³ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.; Urt. v. 06.11.1989 – 12 A 2684/87, ZfB 1990, 230-232; Beschl. v. 09.04.2008 – 11 A 1386/05, NVwZ-RR 2008, 437.

¹⁴ OVG Münster, Urt. v. 26.09.1996 – 21 A 7041/95.; Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.; Urt. v. 06.11.1989 – 12 A 2684/87, ZfB 1990, 131, 230 ff.; Urt. v. 29.03.1984 – 12 A 2194/82; vgl. dazu *Kirchner/Kremer*, ZfB 1990, 131, 5 ff.

¹⁵ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

und Gesundheit betreffen, die Anforderungen an die Konkretisierung der Gefahr dürften daher nicht zu hoch angesetzt werden.¹⁶

Auch wenn die Rechtsprechung damit der besonderen Situation im Altbergbau durchaus Rechnung trägt, muss sich doch die – dem Altbergbau immer beiwohnende – latente Gefahr, zu einem gewissen Grad konkretisiert haben. Erst dann ist die Behörde befugt, Anordnungen nach § 14 OBG NRW zu treffen.

Neben den Kategorien der konkreten oder latenten Gefahr treten in der Praxis oft nicht eindeutige Situationen auf. Im Moment der Entscheidung (ex ante Sicht) ist die klare Identifikation der Gefahr nicht eindeutig möglich. Es lässt sich nicht einschätzen, welchen Umfang die Gefahr angenommen hat, sodass keine endgültigen Aussagen getroffen werden können, ob und ggf. welche Maßnahmen zur Gefahrenbeseitigung erforderlich sind. Insofern erfolgt keine „klassische“ Gefahrenabwehr im Sinne des OBG NRW (= Maßnahmen zur Abwehr einer Gefahr bzw. zur Minimierung bereits eingetretener Schäden), sondern es finden Gefahrerforschungsmaßnahmen statt.

Bestehen zwar Anhaltspunkte oder erste Anzeichen für das Vorliegen einer Gefahr, sind diese allerdings noch nicht ausreichend, um eine Gefahr anzunehmen, spricht man von einem Gefahrenverdacht. Die Behörde hat dann das Vorliegen einer Gefahr weiter zu erforschen. Es ist also eine (weitere) Ermittlung notwendig, um den der Gefahrenprognose zu Grunde liegenden Wahrscheinlichkeitsmaßstab weiter zu konkretisieren. Im Falle eines Gefahrenverdachts führt die Behörde aufgrund des Amtsermittlungsgrundsatzes (vgl. § 24 VwVfG NRW) Sachverhaltserforschungsmaßnahmen durch.

c) Regelungsdefizit

Die Eingriffsbefugnisse des OBG NRW beziehen sich im Schwerpunkt auf die Abwehr von konkreten Gefahren. Demgegenüber bestehen weniger weitreichende Befugnisse zum

¹⁶ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

Tätigkeit werden zur Gefahrenvorsorge. Hier zeigen sich in Bezug auf den Altbergbau insbesondere zwei Problemstellungen. Zum einen sind die der Bergbehörde NRW vorliegenden Informationen oft nicht ausreichend, um die Gefahrenlage zutreffend beurteilen zu können. Zwar kann die Behörde gemäß § 24 VwVfG NRW beim Vorliegen eines Gefahrenverdachts Gefahrerforschung betreiben. Diese Möglichkeit ist in Bezug auf die präventive Gefahrabwehr jedoch nicht weitreichend genug. Die Rechtslage zur Informationsgewinnung der Bergbehörde NRW muss darüber hinaus verbessert werden (hierzu unter C., S. 25 ff.).

Ferner stehen der Bergbehörde NRW auch keine ausreichenden Eingriffsbefugnisse zur Verfügung. Eine Anordnung nach § 14 OBG NRW setzt stets das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus. Auch die Rechtsfigur der latenten Gefahr ermächtigt die Behörde nur dann zum Eingreifen, wenn eine gewisse Konkretisierung der Gefahr eingetreten ist. Gerade bei der Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen, liegt eine solche konkretisierte Gefahr jedoch oft (noch) nicht vor oder ist noch nicht erkennbar. Zur effektiven Abwehr solcher Gefahren aus dem Altbergbau erscheint es angezeigt, dass die Bergbehörde NRW auch in Bezug auf die Abwehr von latenten Gefahren umfassendere Eingriffsbefugnisse hat (hierzu unter E., S. 104 ff.).

Darüber hinaus stellt die Bergbehörde NRW immer wieder fest, dass nicht jeder ausreichend über die von den verlassenen Grubenbauen des Altbergbaus ausgehenden Gefahren informiert ist. Es kommt immer wieder zu Fällen, in denen Grundstücke im Einwirkungsbereich des Altbergbaus erworben werden, ohne dass dies dem neuen Eigentümer bewusst ist. Wie die Information und Transparenz weiter verbessert werden kann, wird unter G., S. 133 ff., dargestellt.

3. Begrifflichkeiten

- Altbergbau: Altbergbau umfasst verlassene Grubenbaue nach Beendigung der Bergaufsicht.¹⁷
- Gefahr: Eine Gefahr ist eine Lage, die bei ungehindertem Ablauf des Geschehens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung führen wird.¹⁸
- Grubenbaue: Gemäß § 47 Abs. 1 BBergG sind unter Grubenbauen „unter Tage errichtete Baue“ zu verstehen, die für die untertägige Aufsuchung oder Gewinnung bergfreier oder grundeigener Bodenschätze benutzt werden.
- Konkrete Gefahr: Die Gefahr ist konkret, wenn ein Zustand bei ungehindertem Ablauf des Geschehens in überschaubarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führen würde.¹⁹ Bei einer konkreten Gefahr muss sich die Schadenswahrscheinlichkeit aus einem konkreten Sachverhalt ableiten lassen. Die Beurteilung des Vorliegens einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts beruht auf einer Prognose, bei der einerseits nicht die Gewissheit des Schadenseintritts bestehen muss, andererseits dessen bloße Möglichkeit nicht ausreicht.²⁰
- Latente Gefahr: Eine Gefahr ist latent, wenn eine von vornherein im Verhältnis zum Normalmaß erhöhte Gefahrentendenz plötzlich und ohne Vorwarnungen zu einem Schaden führen kann.²¹

¹⁷ *Elgeti*, Bergbau 2012, 250 ff.; *Elgeti/Fock*, NuR 2018, 369, 370.

¹⁸ St. Rspr., vgl. BVerwG, Urt. v. 3.7.2002 – 6 CN 8/01, BVerwGE 116, 347 ff.; OVG Münster, Urt. v. 6.11.1989 – 12 A 2684/87, ZfB 1990, 131, 230 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 220; *Denninger* in: Lisken/Denninger PolR-HdB, Rn. E29.

¹⁹ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

²⁰ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

²¹ OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91; Urt. v. 06.11.1989 – 12 A 2684/87; Beschl. v. 09.04.2008 - 11 A 1386/05, NVwZ-RR 2008, 437.

- Öffentliche Sicherheit: Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit fallen das Leben, die Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit des Einzelnen sowie das Eigentum.²²
- Schaden: Ein Schaden ist eine Verletzung von unter die öffentliche Sicherheit und Ordnung fallenden Normen, Rechten und Rechtsgütern.²³
- Verlassene Grubenbaue: Verlassene Grubenbaue sind Grubenaue, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen.

4. Gang der Untersuchung

In der folgenden Untersuchung werden zunächst die rechtlichen Grundlagen geprüft und festgelegt. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Frage der Gesetzgebungskompetenz (II., S. 16 ff.), die Frage, ob die neuen Regelungen in ein bestehendes Gesetz integriert werden können (III., S. 18) und ob ein Parlamentsgesetz oder eine Rechtsverordnung erforderlich sind (IV, S. 20 ff.). Sodann ist das Verhältnis zum OBG NRW zu klären (V., S. 23 ff.).

Im Folgenden wird dann auf die neu zu schaffenden Melde- und Anzeigepflichten für verlassene Grubenbaue und Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an diesen (C., S. 25 ff. und D., S. 64 ff.) und die damit verbundenen Genehmigungspflichten bzw. Eingriffsbefugnisse der Bergbehörde NRW (E., S. 104 ff.) eingegangen.

Daran schließt sich die Beantwortung der Frage an, wie technische Standards für Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen festgesetzt werden können (F., S. 126 ff.).

²² OVG Münster, Urt. v. 13.09.1995 – 21 A 2273/91, ZfB 1995, 136, 322 ff.

²³ Götz/Geis, Allg. POR., Rn. 141; Denninger in: Lisken/Denninger PolR-HdB, Rn. E30.

Danach wird untersucht, inwiefern die über die neu geschaffenen Melde- und Anzeigepflichten von der Bergbehörde NRW gewonnen Informationen verarbeitet und an andere Behörden und die Öffentlichkeit weitergegeben werden können (G., S. 133 ff.). Hier geht es insbesondere um die Schaffung eines entsprechenden Katasters.

Sodann wird geprüft, wie die Transparenz und Effizienz verbessert werden könnte (H., S. 177 ff.).

Schließlich wird noch auf die Sanktionen eingegangen, die ein Verstoß gegen bestimmte neu geschaffene gesetzliche Regelungen zur Folge haben soll (I., S. 182 ff.).

II. Gesetzgebungskompetenz

Die zu schaffenden Regelungen lassen sich dem Ordnungsrecht (Sonderordnungsrecht) und dem Bergrecht zuordnen. Ordnungsrecht umfasst das Recht der Gefahrenabwehr. Vorliegend geht es um die Abwehr von Gefahren, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen.

1. Verfassungsrecht

Die Gesetzgebungskompetenz liegt gem. Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Art. 73 GG weist dem Bund für bestimmte Bereiche die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zu. Art. 74 GG weist dem Bund für andere Bereiche die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz haben gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

2. Bergrecht/ Ordnungsrecht

Das Ordnungsrecht erfasst die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Ordnungsrecht ist in den Art. 73, 74 GG nicht als Regelungsgegenstand der Bundesgesetzgebung aufgezählt. Die Gesetzgebungskompetenz für das Ordnungsrecht steht nach Art. 70, 30 GG grundsätzlich den Ländern zu.

Das Bergrecht findet sich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Recht der Wirtschaft (Bergbau). Demnach gehört es zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz. Es ist bereits fraglich, ob die vorliegend im Raum stehenden Regelungen überhaupt dem Recht der Wirtschaft (Bergbau) zuzuordnen sind. Doch selbst wenn man hiervon ausgeht, wären vorliegend die Länder zuständig. Denn der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz für das Bergrecht mit dem BBergG Gebrauch gemacht. Das BBergG erfasst aber nur den Zeitraum zu dem noch Bodenschätze aufgesucht, gewonnen oder aufbereitet wurden sowie die Phase der Beendigung der bergbaulichen Tätigkeiten. Daher bestimmt § 69 Abs. 2 BBergG, dass die Bergaufsicht nach der Durchführung des Abschlussbetriebsplans oder entsprechender Anordnung der zuständigen Behörde zu dem Zeitpunkt endet, in dem nach allgemeiner Erfahrung nicht mehr damit zu rechnen ist, dass durch den Betrieb Gefahren für Leib und Leben und Gesundheit Dritter, für andere Bergbaubetriebe und für Lagerstätten, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, oder gemeinschädliche Einwirkungen eintreten. Vorliegend geht es um den Altbergbau, also den Zeitraum, zu dem Bodenschätze nicht mehr aufgesucht, gewonnen oder aufbereitet werden. In diesem Fall sind die ursprünglich Verantwortlichen oft nicht bekannt oder nicht mehr existent bzw. formal wurde das Ende der Bergaufsicht festgestellt. Die neuen Regelungen sollen auch nicht (zwingend) den (früheren) Inhaber der Bergrechte betreffen, sondern denjenigen, der Untersuchungs- und/ oder Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen vornimmt. Somit hat der Bund für diesen Bereich nicht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

3. Ergebnis

Die Gesetzgebungskompetenz liegt für die vorliegend betrachtete Regelungsmaterie grundsätzlich bei den Bundesländern.

III. Anknüpfung an ein bestehendes Gesetz

Es stellt sich die Frage, ob die neu zu schaffenden Regelungen in ein bereits existierendes Gesetz/ eine bereits existierende Rechtsverordnung eingefügt werden können, oder ob ein neues Gesetz/ Rechtsverordnung geschaffen werden muss. Soweit dies möglich ist, sollen die Regelungen in das bestehende Recht integriert werden.

1. Ordnungsbehördengesetz NRW

In Betracht kommt zunächst, die neu geschaffenen Regelungen in das OBG NRW zu integrieren. Das OBG NRW regelt insbesondere die Befugnisse der Ordnungsbehörden. Diese haben nach § 1 Abs. 1 OBG NRW die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren (Gefahrenabwehr).

Vorliegend geht es um einen Bereich des Sonderordnungsrechts. Gem. § 12 Abs. 1 OBG NRW sind Sonderordnungsbehörden die Behörden, denen durch Gesetz oder Verordnung auf bestimmten Sachgebieten Aufgaben der Gefahrenabwehr oder in ihrer Eigenschaft als Sonderordnungsbehörden andere Aufgaben übertragen worden sind. Gem. § 12 Abs. 2 OBG NRW gelten für Sonderordnungsbehörden die Vorschriften des OBG NRW, soweit nicht durch Gesetz oder Verordnung Abweichendes bestimmt ist.

Gem. § 14 Abs. 1 OBG NRW können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahr) abzuwehren.

Das OBG NRW enthält keine speziellen Eingriffstatbestände insbesondere bzgl. Gefahren aus dem Altbergbau. § 24 OBG NRW verweist selbst für Standardmaßnahmen auf das PolG NRW und regelt diese nicht selbst. § 48 Abs. 3 OBG NRW bestimmt, dass die Bergbehörde NRW zuständig ist für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren aus verlassenen Grubenbauen, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen. Hier handelt es sich um eine reine Zuständigkeitsnorm.

Das OBG NRW enthält kein spezielles Sonderordnungsrecht. Auch im Bereich des Baurechts (BauO NRW 2018), Naturschutzrecht (LNatSchG NRW), Versammlungsrecht, Waffenrechts, etc. wurden spezielle Gesetze erlassen und die Regelungen nicht ins OBG NRW integriert.

Das OBG NRW gilt subsidiär auch für das Sonderordnungsrecht, spezielle Eingriffsbefugnisse enthält es jedoch nicht. Daher passt es nicht in die Systematik des OBG NRW, nun für den Bereich des Altbergbaus einen speziellen Abschnitt einzufügen. Das OBG NRW enthält für den Bereich des Sonderordnungsrechts zwar Zuständigkeitsregelungen, aber keine materiellen Regelungen. Zudem behandelt das OBG NRW im Schwerpunkt die Abwehr von konkreten Gefahren. Vorliegend geht es jedoch um die Abwehr latenter Gefahren. Die Materie fügt sich somit systematisch nicht optimal in das OBG NRW ein.

2. Bergbaubezogene Gesetze

Das BBergG scheidet als Anknüpfungspunkt bereits aus dem Grund aus, dass es sich um ein Bundesgesetz handelt. Es sollen jedoch landesrechtliche Regelungen geschaffen werden. Aus dem gleichen Grund scheidet die Allgemeine Bundesbergverordnung aus. Das Abgrabungsgesetz NRW passt schon vom Titel und grundsätzlichen Regelungsinhalt nicht. Hier wären daher sehr umfangreiche Änderungen nötig. Als Ergebnis ist somit festzuhalten, dass die Regelungsmaterie in kein bergbaubezogenes Landesgesetz passt.

3. Andere Gesetze/Verordnungen des Landes bzw. / des Sonderordnungsrechts

Das Bergrecht bzw. die Gefahrenabwehr zum Bergbau ist von keinem Sonderordnungsgesetz erfasst. Es gibt auch kein Gesetz über ähnliche Bereiche (z.B. natürliche Hohlräume o.ä.), das auf verlassene Grubenbaue erweitert werden könnte.

Spezielle Landesgesetze wie das Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG), welches sich ebenfalls mit der Gefahrenabwehr beschäftigt, bilden einen in sich geschlossenen Regelungskomplex (hier Feuerwehr) ab, welcher nicht geeignet ist, einen „fremden“ Regelungskomplex aufzunehmen.

Es gibt diverse Bergverordnungen der Bergbehörde NRW zu speziellen Aspekten des Bergbaus. Grundlage dieser Verordnungen ist jedoch das BBergG bzw. ABG und nicht das OBG NRW. Daher erscheint auch hier eine Integration der Regelung in den Bestand nicht zielführend.

4. Ergebnis

Der Erlass eines neuen Gesetzes bzw. einer neuen Rechtsverordnung ist erforderlich.

IV. Parlamentsgesetz oder Rechtsverordnung?

1. Grundsatz

Es stellt sich die Frage, ob die Materie über eine Rechtsverordnung (insbesondere ordnungsbehördliche Verordnung gem. § 26 OBG NRW) oder ein Parlamentsgesetz geregelt werden kann.

Ob eine Materie über eine Rechtsverordnung oder ein Parlamentsgesetz geregelt werden kann, richtet sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ganz

entscheidend nach der Wesentlichkeitstheorie.²⁴ Nach der Wesentlichkeitstheorie ist der Gesetzgeber verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und diese nicht anderen Entscheidungsebenen zu überlassen.²⁵ Wesentlich ist jedenfalls das, was Grundrechtsrelevanz besitzt.

Vorliegend sollen Regelungen im Bereich von Melde- und Anzeigepflichten, Einrichtung eines Katasters und einer öffentlichen Informationsplattform, Eingriffs- und Kontrollbefugnisse (Einhaltung technischer Standards) und der Einsatz digitaler Verfahren und Verbesserung der Transparenz geschaffen werden.

Grundsätzlich können weniger grundrechtsrelevante Maßnahmen (z.B. reine Meldepflichten) durch Rechtsverordnungen geregelt werden. Problematischer wird dies, wenn Eingriffsbefugnisse der Behörden geschaffen werden. Diese sind regelmäßig mit Grundrechtseingriffen verbunden.

2. Vergleich mit bestehenden Regelungen

Die KampfmittelVO NRW ist eine Rechtsverordnung (auf der Grundlage von § 26 OBG NRW). Sie ermächtigt zur Abwehr von Gefahren, die von Kampfmitteln ausgehen. Darin enthalten sind Anzeigepflichten (§ 2 KampfmittelVO NRW), das Verbot Kampfmittel zu suchen, sammeln und behandeln (§ 3 KampfmittelVO NRW) und ein Betretungsrecht der Behörde (§ 4 KampfmittelVO NRW). Nicht enthalten sind Anordnungsbefugnisse (Eingriffs- und Kontrollbefugnisse, Einhaltung technischer Standards) oder die Erhebung

²⁴ BVerfG, Urt. v. 06.12.1972 – 1 BvR 230/70 – juris Rn. 104, BVerfGE 34, 165-200; Beschl. v. 21.12.1977 – 1 BvL 1/75 - juris Rn. 26, BVerfGE 47, 46-85; Beschl. v. 08.08.1978 – 2 BvL 8/77 – juris Rn. 77, BVerfGE 49, 89-147; Beschl. v. 04.05.1997 – 2 BvR 509/96 – juris Rn. 15; Beschl. v. 26.06.1991 – 1 BvR 779/85 – juris Rn. 40, BVerfGE 84, 212-232; Urt. v. 03.05.2016 – 2 BvE 4/14 – juris Rn. 52, BVerfGE 142, 25-74.

²⁵ Vgl. hierzu jüngst die Entscheidung des BVerfG, danach kann der Gesetzgeber in grundrechtrelevanten Bereichen Verwaltung und Gerichten nicht ohne weitere Maßgaben auf Dauer in einem fachwissenschaftlichen „Erkenntnisvakuum“ Entscheidungen übertragen, er muss eine untergesetzliche Maßstabsbildung vornehmen (Beschl. v. 23.10.2018, 1 BvR 2523/13 und 1 BvR 595/14); ausführlich dazu auch Reinhardt, NVwZ 2019, 195, 196 m.w.N.

und Verarbeitung von Daten. Der Regelungsumfang geht also nicht so weit, wie dies vorliegend geplant ist.

Die SächsHohlrVO ist eine Rechtsverordnung. Sie enthält Anzeige und Meldepflichten (§§ 5, 6 SächsHohlrVO) sowie ein behördliches Betretungsrecht (§ 7 SächsHohlrVO) und bergbehördliche Mitteilungen (§ 8 SächsHohlrVO). Nicht enthalten sind Anordnungsbefugnisse (Eingriffs- und Kontrollbefugnisse, Einhaltung technischer Standards). Der Regelungsumfang ist nicht so weitgehend, wie dies vorliegend vorgesehen ist.

In Thüringen bestehen mit dem ThürABbUHG umfangreiche Eingriffsbefugnisse. Gemäß § 4 ThürABbUHG erfordern bestimmte Maßnahmen Genehmigungen der zuständigen Behörde. §§ 6 und 7 ThürABbUHG enthalten Anzeigepflichten. Es liegt ein Parlamentsgesetz vor. § 7 ThürABbUHG regelt zudem die Datenerfassung. Der Regelungsumfang ist vergleichbar mit dem vorliegend angestrebten Regelungskanon.

Sollen die neuen Regelungen durch ein Parlamentsgesetz geschaffen werden, ist im Gesetzgebungsverfahren darauf zu achten, dass gemäß Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ein Gesetz, das Grundrechte einschränkt, das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen muss (sog. Zitiergebot). So heißt es z.B. in § 3 Abs. 3 ThürABbUHG:

„Die Grundrechte auf körperliche Unversehrtheit, auf Freiheit der Person und auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 2 Abs. 2 und Art. 13 des Grundgesetzes und Artikel 3 und Artikel 8 der Verfassung des Freistaats Thüringen) können aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt werden.“

3. Ergebnis

Erforderlich ist nach derzeitigem Stand und Regelungsziel ein Parlamentsgesetz, da mehr als nur Auskunftspflichten statuiert werden sollen. Insbesondere die Eingriffsbefugnisse bedürfen einer Grundlage durch ein Parlamentsgesetz.

V. Verhältnis zum OBG NRW

Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis das neu zu schaffende Gesetz zum OBG NRW stehen soll. Das neu zu schaffende Gesetz kann die Materie abschließend regeln oder das OBG NRW gilt neben dem neu zu schaffenden Gesetz weiter, wobei ggf. Bezugnahmen auf das OBG NRW im neu zu schaffenden Gesetz erfolgen.

Das OBG NRW regelt das (allgemeine) Ordnungsrecht, das die Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Gegenstand hat. Das Sonderordnungsrecht, auch besonderes Ordnungsrecht genannt, regelt bereichsspezifische Gefahrenabwehraufgaben wie etwa im Bau- und Gewerberecht. Das allgemeine Ordnungsrecht ist demgegenüber subsidiär und greift nur ein, wenn nicht spezielle Tatbestände des besonderen Ordnungsrechts eingreifen.²⁶

Das besondere Ordnungsrecht beinhaltet häufig spezielle Befugnisse für besondere Ordnungsbehörden zur Abwehr spezieller Gefahren. Diese Regelungen sind regelmäßig abschließend – etwa hinsichtlich Gefahrbegriffs und Eingriffsmaßnahmen – und entfalten dann Sperrwirkung für das allgemeine Ordnungsrecht. Dies ist aber nicht zwingend. Ist ein Bereich des besonderen Ordnungsrechts nicht abschließend normiert, so kommt dem allgemeinen Ordnungsrecht eine Auffangwirkung zu. Dann ist ein Rückgriff auf die Ermächtigungsgrundlagen des allgemeinen Ordnungsrechts statthaft und geboten.²⁷

Das neu zu schaffende Gesetz könnte zum einen nur die bestehenden Defizite beseitigen, die Befugnisse der Bergbehörde NRW in Bezug auf den Altbergbau aber nicht im Ganzen neu regeln. In den Fällen, in denen eine konkrete Gefahr besteht, würde dann auf Grundlage von § 14 OBG NRW gehandelt.

Zum anderen könnte das neue Gesetz die Befugnisse der Bergbehörde NRW aber auch im Ganzen abschließend regeln. Die Bergbehörde NRW könnte sich dann zur Abwehr

²⁶ Peters/Rind, LKV 2017, 251, 252.

²⁷ Peters/Rind, LKV 2017, 251, 252.

von Gefahren, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen, ausschließlich auf das neue Gesetz stützen.

Vorliegend soll es bei einer subsidiären Geltung des OBG NRW bleiben. Gerade für den Bereich der Abwehr von konkreten Gefahren, bildet das OBG NRW eine bewährte und ausreichende Ermächtigungsgrundlage. In das neu zu schaffende Gesetz sollen daher nur spezielle Regelungen aufgenommen werden, für die das OBG NRW keine ausreichende Grundlage bietet. Unter I.III, S. 185 ff., wird neben dem unter A. dargestellten Prüfungsauftrag auf weitere Bereiche eingegangen, für die aktuell ein Regelungsdefizit besteht, und die ins neue Gesetz aufgenommen werden sollten.

VI. Ergebnis

Es ist ein neues (Parlaments-) Gesetz durch den Landesgesetzgeber zu schaffen. Neben diesem Gesetz sollen die Regelungen des OBG NRW subsidiär gelten.

C. Anzeige-/ Meldepflicht

I. Aktuelle Rechtslage und Regelungsziele

Die Bergbehörde NRW hat bisher nur einen eingeschränkten Überblick über die tatsächliche Gefährdungssituation in den Altbergbauregionen des Landes Nordrhein-Westfalen, da ihr nicht alle Informationen über verlassene Grubenbaue und durchgeführte Maßnahmen zur Untersuchung und Sicherung tagesbruchverursachender Hinterlassenschaften des Altbergbaus vorliegen. Fehlerhafte Darstellungen der bergbaubedingten Gefährdungssituation bei der Beantwortung grundstücksbezogener Auskünfte oder bei der Erarbeitung von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange in Planungsverfahren und Fehlentscheidungen bei der Planung präventiver Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des Risikomanagements Altbergbau sind daher nicht auszuschließen.²⁸

Bei der Bergbehörde NRW und bei anderen Planungsbehörden besteht daher ein erhebliches Informationsdefizit. Rechtliche Pflichten zur Weitergabe von Informationen an die Bergbehörde NRW bestehen nicht. Es muss daher zur Verbesserung bei der Datenerhebung und Datenweitergabe kommen.

Derzeit gibt es keine rechtliche Verpflichtung Dritter, der Bergbehörde NRW das Auffinden von verlassenen Grubenbauen und durchgeführte Untersuchungs- und ggf. Sicherungsmaßnahmen anzuzeigen und daraus gewonnene Erkenntnisse bzw. Ergebnisse solcher Maßnahmen mitzuteilen. Erst bei Vorliegen einer konkreten Gefahr für konkrete Rechtsgüter oder bei hinzukommenden gefahrverursachenden Tätigkeiten (z.B. Errichten von Gebäuden) können sich indirekt Anzeige- und Meldepflichten²⁹ ergeben, da ansonsten Straftatbestände verwirklicht werden könnten (z.B. Unterlassene Hilfeleistung,

²⁸ Drucksache 17/1407, S. 60.

²⁹ Die Anzeigen und Meldungen sind jedoch nicht zwangsläufig gegenüber der Bergbehörde abzugeben.

§ 323c StGB; Baugefährdung, § 319 StGB; Gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr und Bahnverkehr, §§ 315, 315c StGB).

Von zahlreichen Altbergbaugesellschaften und teilweise von anderen betroffenen Dritten wird die Bergbehörde NRW über geplante Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen vorab schriftlich in Kenntnis gesetzt. Eine rechtliche Verpflichtung hierzu besteht allerdings nicht. Häufig werden auch Mitarbeiter der Bergbehörde NRW zu Baustellenterminen der Altbergbaugesellschaften beratend hinzugezogen. Nach Durchführung dieser Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen erhält die Bergbehörde NRW ein Exemplar des Abschlussberichts. Die daraus resultierenden Erkenntnisse fließen in die bergbehördlichen Informationssysteme ein und stehen damit der Behörde bei der Beantwortung grundstücksbezogener Auskünfte oder bei der Erarbeitung von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange in Planungsverfahren zur Verfügung. Diese Handhabung bezieht sich aber ausschließlich auf Fälle, in denen die Altbergbaugesellschaften beteiligt sind.³⁰

In diesem Teil C soll zunächst auf die Statuierung von Melde-/ Anzeigepflichten von „Verantwortlichen“ eingegangen werden, also solchen Personen, die für den verlassenen Grubenbau oder das Grundstück in dem sich der verlassene Grubenbau befindet in irgendeiner Art verantwortlich sind. Im nachfolgenden Teil D, S. 64 ff., soll auf die Statuierung von Informationspflichten nichtverantwortlicher Dritter eingegangen werden.

1. Auffinden, Untersuchung und Sicherung verlassener Grubenbaue

Das wesentliche Informationsdefizit der Bergbehörde NRW besteht im Bereich der Existenz von verlassenen Grubenbauen und von geplanten oder schon erfolgten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an diesen verlassenen Grubenbauen. Das zu

³⁰ Drucksache 17/1407, S. 23 ff.

entwerfende Gesetz soll daher zu folgenden Anzeigen verpflichten, die gegenüber der Bergbehörde NRW abzugeben sind:

- Auffinden von verlassenen Grubenbauen,
- Bereits durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen und
- Geplante Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen.

Angezeigt werden soll das „Ob“ und „Wie“.

Durch diese Anzeigen würde der Informationsstand der Berghörde NRW wesentlich verbessert werden. Dies würde zu einem besseren Überblick über die tatsächliche Gefährdungssituation in den Bergbaurevieren führen. Fehlerhafte Darstellungen der bergbaubedingten Gefährdungssituation bei der Beantwortung grundstücksbezogener Auskünfte oder bei der Erarbeitung von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange in Planungsverfahren und Fehlentscheidungen bei der Planung präventiver Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des Risikomanagements Altbergbau könnten dadurch minimiert werden.

2. Maßnahmen, die Auswirkungen auf verlassene Grubenbaue haben (können)

Das Gesetz könnte auch zur Anzeige von Maßnahmen verpflichten, die Auswirkungen auf bekannte verlassene Grubenbaue haben (können). Dies wären Maßnahmen, die nicht direkt an den verlassenen Grubenbauen durchgeführt werden, die aber Einfluss auf verlassene Grubenbaue haben (können). Hiervon erfasst wären insbesondere, aber nicht ausschließlich, Baumaßnahmen oberhalb von verlassenen Grubenbauen.

Der Laie kann in der Regel nicht beurteilen, ob die von ihm geplante (Bau-)Maßnahme Einfluss auf verlassene Grubenbaue haben kann. Auch die an einem Bau üblicherweise

beteiligten (Bau-)Experten verfügen oft nicht über die hierfür erforderlichen bergbaulichen Kenntnisse.

Eine Lösung wäre die Aufnahme einer Verpflichtung, dass jede Maßnahme an Grund und Boden der Bergbehörde NRW gemeldet werden muss. Der damit verbundene Arbeitsaufwand wäre für die Bergbehörde NRW jedoch personell nicht darstellbar. Zur Begrenzung könnte die Bergbehörde NRW Bereiche kartenmäßig ausweisen („Bergbauzonen“), in denen Maßnahmen, die Auswirkungen auf verlassene Grubenbaue haben (können), angezeigt werden müssen. Eine solche Karte ließe sich aber nicht mit hinreichender Genauigkeit erstellen. Der Bergbehörde NRW fehlt hierzu eine ausreichende Informationsbasis. Zudem verfügt die Bergbehörde NRW zwar über die Kompetenz bezüglich der Bewertung des Untergrundes jedoch nicht zusätzlich über die erforderliche Fachkompetenz zur Prüfung der baulichen Maßnahmen.

Daher soll in das Gesetz keine Pflicht zur Anzeige von Maßnahmen, die Auswirkungen auf verlassene Grubenbaue haben (können), aufgenommen werden. Hier soll es bei der bewährten Methode der Anfrage durch die zuständigen Genehmigungsbehörden bei der Bergbehörde NRW im Zuge der Behördenbeteiligung bleiben (z.B. im Baugenehmigungsverfahren).

3. Altfälle

a) Statuierung einer Meldepflicht

Im Gesetz soll auch eine Meldepflicht für vor Inkrafttreten des Gesetzes bekannt gewordene Grubenbaue und bzw. zuvor schon durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen („Altfälle“) statuiert werden. Konkret beinhaltet dies eine Nachmeldung von bekannten verlassenen Grubenbauen und bereits durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dies auch bei den Betroffenen, z.B. Kommunen, die Sicherungsmaßnahmen

durchgeführt haben, zu Kosten führen wird. Sofern die entstehenden Kosten einen erheblichen Umfang erreichen, könnten Entschädigungsregelungen im Gesetz aufgenommen werden. Rechtlich erforderlich dürfte dies nur gegenüber Privaten und nicht gegenüber Rechtsträgern des öffentlichen Rechts sein und auch nur, wenn die Zumutbarkeitsschwelle überschritten wird. Grundsätzlich werden hier nur Personen in Anspruch genommen, die eine Verantwortung für den verlassenen Grubenbau oder das Grundstück tragen und denen daher zugemutet werden kann, an der Verbesserung der Informationsbasis mitzuwirken.

Für ein Kataster sind diese Altfälle interessant. Die Informationsbasis der Bergbehörde NRW kann durch die Meldung von Altfällen weiter verbessert werden. Aufgrund der aktuellen Informationsdefizite liegen der Bergbehörde NRW auch nicht alle Angaben zu den Altfällen vor.

b) Verantwortlichkeit / Amtshaftung

Mit einer solchen Meldepflicht korrespondieren allerdings auch Kontrollpflichten für die Behörde. Angesichts von vermutlich mehreren 10.000 ehemaligen Tagesöffnungen des Bergbaus und des großflächigen tagesnahen Bergbaus kann die Bergbehörde NRW eine (zeitnahe) Kontrolle sämtlicher Dritten bereits bekannter verlassener Grubenbaue und an diesen durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen, die von den Verantwortlichen gemeldet werden müssen, in einem kurzen Zeitraum personell und institutionell nicht darstellen. Es stellt sich die Frage, ob sich hieraus eine Amtshaftung ergeben könnte.

Zu prüfen ist, ob allein die (potentielle) Kenntnis von einem Grubenbau oder einer ggf. unsachgemäß durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahme an einem Grubenbau nach einer Übergabe der Unterlagen zu einer Haftung der Bergbehörde NRW führen könnte, obwohl die Gefahrenlage von der Behörde noch nicht (detailliert) geprüft wurde (bzw. werden konnte). So könnte ein Tagesbruch an einem verlassenen

Grubenbau zu einer Verletzung von Menschen oder von Eigentum führen. Die Bergbehörde NRW ist aber nicht eingeschritten, obwohl in den von den Dritten vorgelegten Unterlagen zum Grubenbau Hinweise auf die Gefahrenlage enthalten waren.

Ein Amtshaftungsanspruch aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG oder ein Regressanspruch aus § 39 Abs. 1 OBG NRW³¹ setzt die Verletzung einer Amtspflicht bzw. eine rechtswidrige Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahme der Behörde voraus. In der vorliegenden Konstellation könnten sich aus den bei der Bergbehörde NRW eingehenden Meldungen Hinweise auf eine konkrete Gefahr ergeben, denen die Behörde nicht zeitnah nachgehen (konnte). Es könnte eine derartige Gefahrenlage bestehen, dass die Bergbehörde NRW aus § 14 OBG NRW nicht nur zum Einschreiten berechtigt, sondern sogar verpflichtet und die Unterlassung des Einschreitens somit rechtswidrig wäre.

Um einen Amtshaftungsanspruch zu begründen, müsste die Bergbehörde NRW Kenntnis von dieser Gefahrenlage haben. Die Gefahrenlage müsste sich also deutlich („ins Auge springen“) aus den der Behörde vorliegenden Unterlagen ergeben. Von der Behörde ist daher ein Organisationssystem einzuführen, das sicherstellt, dass konkrete Gefahrensituationen zeitnah erkannt werden.³² Die eingehenden Anzeigen/ Informationen müssen von der Behörde zunächst überschlägig gesichtet werden, da von der Behörde auf Grund der vermuteten Vielzahl und des Umfangs der Anzeigen keine Detailprüfung jeder Meldung unmittelbar nach ihrem Eingang verlangt werden kann. Seitens der Behörde ist dann eine Priorisierung an Hand festzulegender Bewertungsmaßstäbe vorzunehmen.³³ Fälle, in denen Hinweise auf eine konkrete Gefahrenlage vorliegen, müssen prioritär und so schnell wie möglich behandelt werden. Durch die Einrichtung eines solchen oder eines vergleichbaren Organisationssystems lässt sich das Haftungsrisiko deutlich reduzieren. Sofern ein einzelner Fall „durchrutscht“ würde es sich um einen Bewertungsfehler

³¹ Zur Amtshaftung im Ganzen: *Lege*, JA 2016, 81.

³² *Papier/Shirvani* in: MÜKO BGB, § 839, Rn. 285 f., 288, 293; *Elgeti*, Bergbau 2012, 250 ff.; *Elgeti/Fock*, NuR 2018, 369 ff.

³³ Hier können die Kriterien aus dem Risikomanagement der Bergbehörde NRW genutzt werden.

und nicht um ein Organisationsverschulden handeln.³⁴ Insgesamt ergibt sich somit – sofern ein entsprechendes Organisationssystem eingeführt wird – aus der Meldung von Altfällen kein erhebliches Haftungsrisiko. Daher dürfte das Interesse an der Meldung von Altfällen überwiegen.

Unabhängig von der Frage der rechtlichen Verantwortlichkeit in Form einer Amtshaftung ist aber die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu sehen. Sollte es zu einem Zwischenfall mit einem der Bergbehörde NRW gemeldeten, aber von ihr (noch) nicht bearbeiteten Grubenbau kommen, könnte dies in der öffentlichen Wahrnehmung der Verantwortlichkeit der Bergbehörde NRW zugeordnet werden. Dieses Risiko kann nicht ausgeräumt werden.

In jedem Fall müssen nachgemeldete Fälle von der Bergbehörde NRW systematisch ausgewertet werden, um der mit den Informationen einhergehenden Verantwortlichkeit gerecht zu werden. Nur auf diese Art können die eingeholten Informationen zur Behebung des Informationsdefizits angemessen eingesetzt werden. Jede Anzeige führt zu einer besseren Informationslage, die Grundlage für weitere Gefahrerforschungsmaßnahmen sein kann. Je mehr Informationen vorliegen, desto besser kann auch die Gefahrenlage von Grundstücken eingeschätzt werden, zu denen keine Informationen vorliegen. Wenn in einem bestimmten Gebiet für viele Grundstücke verlassene Grubenbaue gemeldet wurden, liegt der Schluss nahe, dass sich auch auf benachbarten Grundstücken verlassene Grubenbaue befinden können. Hier können dann gezielt Gefahrerforschungsmaßnahmen durchgeführt werden.

Der durch das erhöhte Anzeigenaufkommen erforderliche Personaleinsatz muss einkalkuliert werden. Erforderlich ist das Personal zum einen zur Auswertung der eingehenden Informationen und zum anderen zu den sich daraus ergebenden Gefahrerforschungsmaßnahmen.

³⁴ *Elgeti*, Bergbau 2012, 250, 252.

c) Zeitliche Beschränkung

Da auch bekannte verlassene Grubenbaue und bereits durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen erfasst werden sollen, ist weiter festzulegen, wie diese Nachmeldepflicht konkret auszugestalten ist. Es ist zunächst eine längere Frist für die Nachmeldung von bekannten verlassenen Grubenbauen und durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen zu statuieren. Eine solche Meldefrist gibt den Meldepflichtigen (insbesondere den Altbergbaugesellschaften) Gelegenheit ihre eigenen Unterlagen zu prüfen und ggf. auch bereichsweise Meldungen vorzunehmen. Eine (Nach-) Meldefrist von **5 Jahren** ist insofern angemessen. Mit der Meldung sollen sämtliche vorliegende Informationen und Unterlagen zu den verlassenen Grubenbauen bzw. durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an den verlassenen Grubenbauen an die Bergbehörde NRW übermittelt werden.

Als Stichtag für die Begründung der Informationspflicht kann auf die Gründung des Landes NRW angestellt werden. Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen, die vor diesem Stichtag durchgeführt wurden, müssten nicht – könnten aber natürlich – gemeldet werden. Dieser Stichtag bezieht sich jedoch nicht auf die verlassenen Grubenbaue selbst, da diese ja – auch wenn sie vor der Gründung NRW entdeckt wurden – weiterhin bekannt sind.

d) Sanktionen

Aufgrund der Schwierigkeiten, die mit einer Nachmeldung verbunden sind, soll ein Verstoß gegen die Nachmeldepflicht nicht sanktioniert werden.

II. Rechtliche Anforderungen

1. Nemo tenetur

Bei dem vorliegenden Regelungsgegenstand kommen Konflikte mit dem Rechtsgrundsatz „nemo tenetur se ipsum accusare“ (Niemand ist verpflichtet, sich selbst anzuklagen) in Betracht.

Nach diesem Grundsatz steht jedem Beschuldigten in Straf- und Bußgeldverfahren ein umfassendes Recht zu, jede aktive Mitwirkung an seiner Überführung zu verweigern. Demgegenüber bestehen in vielen Gesetzen des besonderen Verwaltungsrechts Auskunfts- und Mitwirkungspflichten, um die effektive verwaltungsrechtliche Aufsicht sicherzustellen. Auch vorliegend sollen Auskunftspflichten geschaffen werden, die in Konflikt mit dem Grundsatz stehen können, sich nicht selbst belasten zu müssen. So könnten durch unsachgemäß durchgeführte Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen Straftatbestände wie die Baugefährdung, § 319 StGB oder gefährliche Eingriffe in den Straßenverkehr und Bahnverkehr, §§ 315, 315c StGB verwirklicht werden.

a) Rechtliche Grundlagen

Das Recht des Beschuldigten, zum Tatvorwurf zu schweigen, gehört zu den grundlegenden rechtsstaatlichen Prinzipien des Straf- und Bußgeldverfahrens. Dieser Grundsatz ist weder in der StPO noch im OWiG ausdrücklich geregelt, sondern ergibt sich aus den Belehrungspflichten der §§ 136 Abs. 1 S. 2, 243 Abs. 4 S. 1 StPO und § 55 OWiG. Der Rechtssatz lässt sich aber auch aus dem Grundgesetz ableiten und hat somit

Verfassungsrang.³⁵ Der EGMR leitet diesen Rechtssatz aus dem Grundsatz des fairen Verfahrens ab.³⁶

Nach dem nemo-tenetur-Grundsatz ist der Beschuldigte über sein Schweigerecht hinaus dazu berechtigt, jede aktive Mitwirkung an seiner Überführung zu verweigern. Er ist daher auch nicht verpflichtet, Beweismaterial herauszugeben. Denn es macht keinen Unterschied, ob die Überführung durch eine erzwungene Aussage oder auf Grund der erzwungenen Vorlage von Unterlagen ermöglicht wird.³⁷

Diesem Prinzip des Straf- und Bußgeldverfahrens stehen zahlreiche außerstrafrechtliche Auskunfts- und Mitwirkungspflichten, insbesondere im Wirtschaftsverwaltungsrecht, gegenüber. Damit die Aufsichtsbehörden ihre Aufgaben wahrnehmen können, verpflichten diese Gesetze den Unternehmer, Arbeitgeber usw. – regelmäßig sogar unter Bußgeldandrohung – zur Unterstützung der Behörden, die auf diese Weise an entscheidungsrelevante Informationen gelangen sollen.

Die Konfliktlage ist vom Bundesverfassungsgericht erstmals im Jahr 1981 im „Gemeinschuldnerbeschluss“ thematisiert worden.³⁸ In dem Fall ging es um einen in Konkurs geratenen Kaufmann, der im Vernehmungstermin vor dem Konkursgericht die Aussage verweigert hatte und sich darauf berief, dass gegen ihn ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts eines Konkursvergehens anhängig war. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist eine uneingeschränkte Auskunftspflicht des Gemeinschuldners im Konkursverfahren verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Für den Gemeinschuldner könne nicht das Gleiche gelten wie für einen Beschuldigten im Strafverfahren, weil seine Rechte ihre Grenzen in den Rechten der Gläubiger fänden, die auf seine

³⁵ Art. 20 Abs. 3 GG sowie Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG; BGH, Urt. v. 17.03.1983 – 4 StR 640/82 –, BGHSt 31, 304, 308, NJW 1983, 2271; BGH, Urt. v. 09.04.1986 – 3 StR 551/85 –, BGHSt 34, 46; BVerfG, Beschl. V. 08.10.1974 – 2 BvR 747/73 –, BVerfGE 38, 105, 113; BGH, Beschl. v. 27.02.1992 – 5 StR 190/91 –, NJW 1992, 1463, 1465; *Bärlein/Panaris/Rehmsmeiner*, NJW 2002, 1825.

³⁶ *Mosbacher*, JuS 2018, 767.

³⁷ *Bärlein/Panaris/Rehmsmeiner*, NJW 2002, 1825.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 13.01.1981 - 1 BvR 116/77, BVerfGE 56, 37, 51.

Auskunft angewiesen seien. Allerdings sei es mit der Menschenwürde unvereinbar, wenn der Gemeinschuldner dadurch gleichzeitig die Voraussetzungen für eine strafgerichtliche Verurteilung liefern müsse. Daher seien die konkursrechtlichen Regelungen verfassungsrechtlich dahin gehend zu ergänzen, dass für derartige selbstbelastende Aussagen ein strafrechtliches Verwertungsverbot gelte. Im Ergebnis darf die selbstbelastende Aussage daher nicht gegen den Willen des Betroffenen „zweckentfremdet“ und im Rahmen der Strafverfolgung verwertet werden.³⁹

Der Gesetzgeber hat dieses vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Verwertungsverbot im Zuge der Neuregelung des Insolvenzrechts in § 97 Abs. 1 InsO ausdrücklich festgeschrieben.

§ 97 Abs. 1 InsO Auskunfts- und Mitwirkungspflichten des Schuldners

- (1) *Der Schuldner ist verpflichtet, dem Insolvenzgericht, dem Insolvenzverwalter, dem Gläubigerausschuß und auf Anordnung des Gerichts der Gläubigerversammlung über alle das Verfahren betreffenden Verhältnisse Auskunft zu geben. Er hat auch Tatsachen zu offenbaren, die geeignet sind, eine Verfolgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit herbeizuführen. Jedoch darf eine Auskunft, die der Schuldner gemäß seiner Verpflichtung nach Satz 1 erteilt, in einem Strafverfahren oder in einem Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gegen den Schuldner oder einen in § 52 Abs. 1 der Strafprozeßordnung bezeichneten Angehörigen des Schuldners nur mit Zustimmung des Schuldners verwendet werden.*

Auf die Auskunfts- und Mitwirkungspflichten des Verwaltungsrechts hat sich der Gesamtschuldnerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts aber kaum ausgewirkt. Regelungen wie in der InsO sind hier – soweit ersichtlich – nicht vorhanden. Im Verwaltungsrecht wird ein anderer Regelungsansatz gewählt. In vielen Vorschriften wird dem Betroffenen ausdrücklich das Recht eingeräumt, die Auskunft zu verweigern, soweit er sich durch die Beantwortung einer Frage selbst der Gefahr einer straf- (oder bußgeld-) rechtlichen Verfolgung aussetzen würde. Unabhängig von diesem

³⁹ BVerfG, Urt. v. 13.01.1981 - 1 BvR 116/77, BVerfGE 56, 37, 51; *Bärlein/Pananis/Rehmsmeiner*, NJW 2002, 1825.

Auskunftsverweigerungsrecht besteht aber auch in diesen Fällen eine Aufzeichnungs-, Dokumentations- und Vorlagepflicht.⁴⁰

Anders verhält es sich nur dort, wo bereits der repressive Bereich beschriftet wird, konkret also die Strafverfolgung oder bußgeldrechtliche Ahndung in Rede steht. Ist die Ausübung von „Aufsichtsbefugnissen“ nämlich in Wahrheit bereits dem repressiven Bereich zuzurechnen, so ist der Betroffene nicht mehr auf sein Auskunftsverweigerungsrecht beschränkt. Ihm stehen dann vielmehr sämtliche Beschuldigtenrechte zu. Insbesondere ist er bereits durch die Verwaltungsbehörde darüber zu belehren, dass es ihm freisteht, sich zu dem Vorwurf zu äußern. Er ist dann auch sonst in keiner Weise zu einer aktiven Mitwirkung verpflichtet. Mit dem Übergang in das bußgeldrechtliche Ermittlungsverfahren tritt also ein grundlegender Wechsel in der Rechtslage und den Rechtspositionen beider Seiten ein.⁴¹

b) Auswirkungen auf den hier vorliegenden Regelungsgegenstand

Fraglich ist, ob der nemo-tenetur-Grundsatz auch vorliegend zu Einschränkungen bei den zu schaffenden Auskunfts- und Meldepflichten führt. Die unter III., S. 42 ff., dargestellten Regelungen in vergleichbaren Regelungsmaterien beinhalten solche Einschränkungen nicht. Hintergrund dürfte sein, dass eine Strafbarkeit nur in wenigen Fällen in Betracht kommt. Das ist auch vorliegend der Fall.

Bei der Meldung eines Grubenbaus oder der Anzeige von geplanten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen ist in der Regel kein Sachverhalt gegeben, der in Zusammenhang mit strafbaren Handlungen steht. In Betracht kämen strafbare Handlungen lediglich in Zusammenhang mit der *nachträglichen* Meldung von (unsachgemäß) durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen. Dies allein stellt jedoch keine mit Strafe oder einem Bußgeld

⁴⁰ Bärlein/Pananis/Rehmsmeiner, NJW 2002, 1825.

⁴¹ Bärlein/Pananis/Rehmsmeiner, NJW 2002, 1825.

bewährte Handlung dar. Vielmehr müssen weitere Umstände hinzukommen, so dass die Straftatbestände der Baugeschädigung, des gefährlichen Eingriffs in den Straßen- oder Schienenverkehr, der fahrlässigen Körperverletzung oder Tötung u.ä. erfüllt werden. Insofern dürfte eine ausdrückliche Einschränkung der Anzeigepflicht nicht erforderlich sein. In einzelnen Sonderfällen könnte auch über eine verfassungskonforme Auslegung von einer Ausnahme von der Anzeigepflicht für den konkreten Einzelfall ausgegangen werden.

2. Andere Genehmigungen

Im Gesetz sollen auch Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen angezeigt werden. Hier könnte es zu Kollisionen mit anderen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts kommen. Denn bauliche Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen können nach anderen Gesetzen genehmigungspflichtig sein. In Betracht kommt zum einen die Baugenehmigung aber auch Genehmigungen nach dem Straßen-, Eisenbahn-, Wasser-, Bodenschutz-, Denkmal-, Immissionsschutzrecht etc.

Dieses Problem soll zunächst am Beispiel des Bauordnungsrechts behandelt werden.

a) Bauordnungsrecht

Bei Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen kann es sich um bauliche Anlagen im Sinne des § 2 Abs. 1 BauO NRW 2018 handeln. Bauliche Anlagen sind mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen. Eine Verbindung mit dem Erdboden besteht auch dann, wenn die Anlage durch ihre eigene Schwere auf dem Erdboden ruht oder auf ortsfesten Bahnen begrenzt beweglich ist oder wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden. Als bauliche Anlagen gelten auch Aufschüttungen und Abgrabungen, Gerüste und Hilfseinrichtungen zur statischen Sicherung von Bauzuständen. Es stellt sich daher

die Frage, ob die Statuierung einer Anzeigepflicht zu Kollisionen mit dem Bauordnungsrecht führt.

aa) Regelungssystem des Bauordnungsrechts

Gemäß § 1 Abs. 1 BauO NRW 2018 gilt die BauO NRW 2018 für bauliche Anlagen. Die Ausnahme des § 1 Abs. 2 Nr. 2 BauO, nachdem das Gesetz nicht gilt für Anlagen, soweit sie der Bergaufsicht unterliegen, greift hier nicht. Denn vorliegend geht es um verlassene Grubenbaue. Diese unterliegen nicht mehr der Bergaufsicht.

Damit ist aber nicht festgelegt, dass ausschließlich das Baurecht im engeren Sinne Anforderungen an bauliche Anlagen stellen darf. Zahllose Einzelvorschriften des besonderen Verwaltungsrechts enthalten Regelungen in Bezug auf das Bauen. Diese werden auch als „Baunebenrecht“ bezeichnet. Der Begriff „Baunebenrecht“ darf dabei aber nicht als „nebensächliches Baurecht“ verstanden werden, sondern zielt auf die außerhalb des engeren Baurechts in sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften enthaltenen, auf das Bauen einwirkenden Bestimmungen.⁴²

An ein Bauvorhaben dürfen daher auch von anderen Fachgebieten Anforderungen gestellt werden, ohne dass dies zu einem Konflikt mit dem Baurecht führt. Davon abzugrenzen ist die Frage, inwieweit die Vorgaben aus anderen Fachgebieten im Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Die Baugenehmigung ist die Erklärung der Bauaufsichtsbehörde, dass dem beabsichtigten Bauvorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften im Zeitpunkt der Entscheidung nicht entgegenstehen.⁴³ Soweit ein Vorhaben nicht genehmigungsfrei errichtet, geändert, genutzt oder abgebrochen werden darf, ist diese Erklärung die Voraussetzung für den

⁴² *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, Einleitung, Rn. 4 (a.F.).

⁴³ *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 1 (a.F.); BVerwG, Ur. v. 15.03.1967 - IV C 205.65, BVerwGE 26, 287-297.

Baubeginn. Bauen ohne Baugenehmigung ist eine bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeit.⁴⁴ Die Genehmigung beseitigt das Verbot,⁴⁵ nicht vor ihrem Zugang mit der Bauausführung beginnen zu dürfen. Dies wird als „Baufreigabe“ bezeichnet.⁴⁶

Die Erklärung der Vereinbarkeit des Vorhabens mit dem zu prüfenden öffentlichen Recht ist nicht nur Voraussetzung für die Baufreigabe, sondern sichert auch den späteren Bestand des Bauwerks gegen nachfolgende Rechtsänderungen.⁴⁷ Diese feststellende Wirkung der Baugenehmigung bezieht sich aber nur auf das von der Bauaufsichtsbehörde zu prüfende öffentliche Recht. Hier wurden gesetzlich eine Reihe von Freistellungen⁴⁸ und Prüfeinschränkungen geschaffen.

Im Falle der Genehmigungsfreiheit entfällt die präventive Prüfung und damit das Erfordernis einer Baufreigabe vollständig. Sie entbindet jedoch nicht von der Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen des öffentlichen Rechts. Sämtliche Vorgaben des öffentlichen Rechts müssen natürlich auch dann eingehalten werden, wenn keine Baugenehmigung erforderlich ist.

Im Falle des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens entfällt die präventive Prüfung teilweise, so dass die feststellende baufreigebende Wirkung der Baugenehmigung bereits nach Bescheidung des teilgeprüften öffentlichen Rechts eintritt. Für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften sind bis zur abschließenden Fertigstellung gem. § 52 BauO NRW 2018 der Bauherr und die übrigen am Bau beteiligten verantwortlich.⁴⁹

Für die Verbindlichkeit der gesetzlichen Vorgaben für eine bauliche Anlage spielt es keine Rolle, ob eine Baugenehmigung erforderlich ist oder ob die gesetzliche Vorgabe im Rahmen der Erteilung der Baugenehmigung geprüft wird. Die bauliche Anlage muss

⁴⁴ *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 1 (a.F.).

⁴⁵ Aus § 75 Abs. 5 BauO NRW (a.F.); nunmehr § 74 Abs. 7 BauO NRW 2018.

⁴⁶ *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 2 (a.F.).

⁴⁷ *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 3 (a.F.); BVerwG, Urt. v. 08.06.1979 - IV C 28.72, BVerwGE 48, 242-247.

⁴⁸ vgl. §§ 65-67 BauO NRW (a.F.); nunmehr §§ 61-63 BauO NRW 2018.

⁴⁹ *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 4 (a.F.).

alle öffentlich-rechtlichen Anforderungen erfüllen. Bei der Baugenehmigung geht es vielmehr um die Prüfungskompetenz und damit auch um die Verantwortlichkeit für die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften. Die Baugenehmigung stellt den Einklang der baulichen Anlage mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften fest. Wird diese Feststellung nicht getroffen, ist der Bauherr hierfür verantwortlich.

bb) Auswirkungen auf die Melde- und Anzeigepflichten

Das dargestellte Regelungssystem zeigt, dass über das sog. Baunebenrecht zahlreiche andere Fachrechte Anforderungen an bauliche Anlagen stellen können. Diese werden zum Teil bereits innerhalb des Baugenehmigungsverfahrens geprüft.

Vorliegend handelt es sich um reine Melde- und Anzeigepflichten. Diese sollen keinen Einfluss auf die Erteilung der Baugenehmigung haben und auch keine Anforderungen an die bauliche Anlage stellen. Aus diesem Grund liegt keine Überschneidung mit dem Bauordnungsrecht vor. Die reine Melde- oder Anzeigepflicht kann unabhängig von bauordnungsrechtlichen Vorgaben statuiert werden.

Davon zu differenzieren ist die Frage, ob über die reine Anzeige- und Meldepflicht hinausgehende Anforderungen (z.B. Genehmigungspflicht) gestellt werden sollten. Auf diese Frage wird unter E., S. 104 ff., eingegangen.

cc) Zwischenergebnis

Das Bauordnungsrecht steht der Statuierung von reinen Anzeige- und Meldepflichten nicht entgegen.

b) Andere Rechtsgebiete

Neben dem Bauordnungsrecht stellen eine Vielzahl anderer Gesetze Anforderungen an (Bau-) Vorhaben und andere Maßnahmen. Sofern ein Grubenbau in unmittelbarer Nähe

zu einer Schiene oder einer Straße steht, können sich die Anforderungen an bauliche Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen am Grubenbau auch aus dem Eisenbahn- und Straßenrecht ergeben. Sofern sich über dem Grubenbau eine Anlage befindet, die nach dem Immissionsschutzrecht genehmigt werden muss, stehen diese Regelungen neben den Regelungen des neu zu schaffenden Gesetzes.

Bei sämtlichen gesetzlichen Anforderungen, die an solche Vorhaben oder Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen gestellt werden, besteht kein Konflikt zu reinen Melde- und Anzeigepflichten. Denn es können aus unterschiedlichen Gesetzen Anforderungen an dieselbe Maßnahme gestellt werden. Die Erfüllung der Vorgaben aus einem Gesetz entbindet nicht von den Vorgaben eines anderen Gesetzes. Daher bestehen bei reinen Anzeige- und Meldepflichten, die keine weiteren Anforderungen an die Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahme stellen, keine Konflikte zu anderen Rechtsgebieten. Da allein mit der Melde- und Anzeigepflicht keine materiell-rechtlichen Anforderungen an die Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahme gestellt werden, stellt sich auch nicht die Frage, welche Behörde diese zu prüfen hat bzw. ob eine andere Behörde diese Vorgaben bei der Erteilung der Genehmigung mit zu berücksichtigen hat.

3. Amtshaftung

Die von der Bergbehörde NRW über die neu zu schaffenden Anzeige- und Meldepflichten gewonnenen Informationen sollen an andere Behörden, aber auch an private Grundstückseigentümer weitergegeben werden. Sofern die Informationen falsch sind, stellt sich die Frage, inwieweit die Bergbehörde NRW für die Richtigkeit dieser Informationen haftet.

Vorliegend kommt eine Haftung aus § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG oder § 39 Abs. 1 OBG NRW in Betracht. Demnach haften Amtsträger für die Verletzung von Amtspflichten. Eine solche Amtspflichtverletzung könnte sich hier aus einer falschen Auskunft ergeben.

Der Beamte hat die Amtspflicht, die Auskunft, die er dem Bürger gibt, richtig, klar, unmissverständlich und vollständig zu erteilen, damit der Empfänger entsprechend disponieren kann.⁵⁰ Für die Frage, ob eine Auskunft richtig und präzise ist, ist entscheidend, wie sie vom Empfänger aufgefasst wird und aufgefasst werden kann und welche Vorstellungen sie zu erwecken geeignet ist. Die Auskunft muss umso klarer sein, je weniger Fachkenntnisse auf dem betreffenden Gebiet bei dem Empfänger vorausgesetzt werden können.⁵¹

Die Bergbehörde NRW muss daher die ihr übermittelten Informationen überprüfen, bevor sie diese weitergibt. Sofern dies organisatorisch oder zeitlich ausnahmsweise nicht möglich ist, muss darauf hingewiesen werden, dass die Informationen noch nicht überprüft wurden. Wie bereits unter I.3.b), S. 29 ff., dargestellt, muss ein Organisationssystem geschaffen werden, das einen ordnungsgemäßen Umgang mit den Informationen und eine sinnvolle Überprüfung (Priorisierung) sicherstellt. So kann das Haftungsrisiko beschränkt werden.

III. Vergleich mit anderen Regelungen

Damit sich die neu zu schaffenden Regelungen möglichst harmonisch in das bestehende Regelungssystem einfügen, werden im Folgenden vergleichbare nordrhein-westfälische Regelungen und Regelungen aus anderen Bundesländern dargestellt. Die konkrete Ausgestaltung des neuen Gesetzes kann sich an bestehenden Gesetzen orientieren.

⁵⁰ *Papier/Shirvani* in: MüKo BGB, § 839, Rn. 218.

⁵¹ *Papier/Shirvani* in: MüKo BGB, § 839, Rn. 218.

1. Nordrhein-westfälische Regelungen

a) Bodenschutzrecht

Eine vergleichbare Regelung stellt zunächst das Bodenschutzrecht dar. Im Bodenschutzrecht ist der Umgang mit Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen geregelt. Gemeinsamkeiten zum vorliegenden Regelungsgegenstand bestehen insofern, als dass es sich um konkrete oder latente Gefährdungstatbestände handelt, die vom Boden (bzw. Gegenständen im Boden) ausgehen.

Gemäß den Regelungen des LBodSchG NRW sind bestimmte Personen verpflichtet, Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung der zuständigen Behörde mitzuteilen. Der Verstoß gegen diese Pflicht ist eine Ordnungswidrigkeit.

§ 2 Abs. 1 LBodSchG

Die in § 4 Abs. 3 und 6 BBodSchG genannten Personen sind verpflichtet, Anhaltspunkte (§ 9 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG i. V. m. § 3 Abs. 1 und 2 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung) für das Vorliegen einer Altlast oder schädlichen Bodenveränderung auf dem Grundstück unverzüglich der zuständigen Behörde mitzuteilen. Die Pflicht nach Satz 1 erstreckt sich bei Baumaßnahmen, Baugrunduntersuchungen oder ähnlichen Eingriffen in den Boden und den Untergrund zusätzlich auch auf Bauherrinnen oder Bauherren.

§ 20 Abs. 1. Nr. 1 LBodSchG

Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 2 Abs. 1 eine Meldung nicht oder nicht unverzüglich erstattet.

b) Kampfmittel

Vergleichbar sind auch die Regelungen des Kampfmittelrechts. Auch hier handelt es sich regelmäßig um konkrete oder latente Gefahrenquellen, die sich im Boden befinden.

Wer Kampfmittel entdeckt, ist gemäß KampfmittelVO NRW verpflichtet, dies unverzüglich der nächsten örtlichen Ordnungs- oder Polizeibehörde anzuzeigen. Die Meldepflicht

ist durch eine Rechtsverordnung auf der Grundlage von § 26 OBG NRW geregelt. Der Verstoß stellt eine Ordnungswidrigkeit dar.

§ 2 KampfmittelVO

Wer Kampfmittel entdeckt oder in Besitz hat, ist verpflichtet, dies unverzüglich der nächsten örtlichen Ordnungs- oder Polizeibehörde anzuzeigen.

§ 4 KampfmittelVO

Das Betreten von Flächen, auf denen Kampfmittel entdeckt worden sind, ist nur den Angehörigen der für die Gefahrenabwehr zuständigen Behörden sowie den Angehörigen der Stellen gestattet, die durch die Bezirksregierung mit der Beseitigung der Kampfmittel beauftragt sind.

§ 5 Abs. 1, Nr. 1 KampfmittelVO

Ordnungswidrig handelt, wer entgegen § 2 die Entdeckung oder den Besitz von Kampfmitteln nicht oder nicht unverzüglich anzeigt.

§ 5 Abs. 2 KampfmittelVO

Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden. Zuständige Behörde für die Ahndung ist gemäß § 31 Abs. 2 des Ordnungsbehördengesetzes die örtliche Ordnungsbehörde.

c) Denkmalrecht

Auch das Denkmalrecht weist Parallelen zum hier zu untersuchenden Regelungsgegenstand auf. Wer ein Denkmal entdeckt, hat dies der Gemeinde oder dem Landschaftsverband unverzüglich anzuzeigen. Auch die Veräußerung eines Denkmals muss angezeigt werden. Hier werden somit Anzeigepflichten statuiert.

§ 10 Abs. 1 DSchG

Wird ein Denkmal veräußert, so haben der frühere und der neue Eigentümer den Eigentumswechsel unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats, der Unteren Denkmalbehörde anzuzeigen. Die Anzeige eines Pflichtigen befreit den anderen.

§ 15 DSchG

(1) Wer in oder auf einem Grundstück ein Bodendenkmal entdeckt, hat dies der Gemeinde oder dem Landschaftsverband unverzüglich anzuzeigen. Die Gemeinde hat unverzüglich den Landschaftsverband zu benachrichtigen. Dieser unterrichtet die Obere Denkmalbehörde.

- (2) *Zur Anzeige verpflichtet sind auch der Eigentümer und die sonstigen Nutzungsberechtigten sowie der Leiter der Arbeiten, bei denen das Bodendenkmal entdeckt worden ist, sobald sie von der Entdeckung erfahren. Absatz 1 gilt entsprechend. Die Anzeige eines Verpflichteten befreit die übrigen.*

§ 16 DSchG

- (1) *Die zur Anzeige Verpflichteten haben das entdeckte Bodendenkmal und die Entdeckungstätte in unverändertem Zustand zu erhalten.*

§ 28 DSchG

- (1) *Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte von Denkmälern sind verpflichtet, den Denkmalbehörden und den Landschaftsverbänden die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen.*
- (2) *Die Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter sind berechtigt, nicht eingefriedete Grundstücke und, nach vorheriger Benachrichtigung, eingefriedete Grundstücke und Gebäude und Wohnungen zu betreten, um Denkmäler festzustellen, zu besichtigen oder zu untersuchen, soweit es zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben erforderlich ist. Die Denkmalbehörden und Denkmalpflegeämter können insbesondere verlangen, rechtzeitig vor Beginn eines Eingriffs Gelegenheit zur fachwissenschaftlichen Untersuchung von Denkmälern oder zu deren Bergung zu erhalten. Hierzu sind ihnen rechtzeitig alle einschlägigen Planungen sowie deren Änderungen bekanntzugeben. Die Arbeiten der Denkmalpflegeämter und Unteren Denkmalbehörden haben so zu erfolgen, dass keine unzumutbaren Behinderungen bei der Durchführung des Vorhabens entstehen.*
- (3) *Das Betreten von Wohnungen ist ohne Einwilligung des Eigentümers oder sonstigen Nutzungsberechtigten nur bei Gefahr im Verzuge oder auf Grund richterlicher Anordnung zulässig. Für das Verfahren gelten die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit entsprechend. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.*
- (4) *Bei allen Maßnahmen ist Rücksicht auf die Betroffenen zu nehmen; für die durch die Ausübung dieser Rechte entstehenden Schäden ist Ersatz zu leisten.*

d) Wasserrecht

Die Planung von bestimmten Anlagen bzw. die Vornahme mancher Tätigkeiten (Bohrungen) müssen im Bereich des Wasserrechts der zuständigen Behörde angezeigt werden. Diese kann dann ggf. entscheiden, dass eine Genehmigung erforderlich ist (z.B. § 41 LWG NRW oder § 49 Abs. 1 WHG).

In § 41 LWG NRW werden Anzeige- und Anordnungsbefugnisse kombiniert. Zunächst ist nur eine Anzeige, verbunden mit der Einreichung bestimmter Unterlagen, erforderlich. Die Behörde kann dann aber ggf. Regelungen treffen. Dieses Regelungssystem verwendet auch § 57 LWG NRW für Planungen und den für den Betrieb von Kanalisationsnetzen.

§ 41 LWG NRW

Die Planung zur Errichtung oder wesentlichen Änderung einer Aufbereitungsanlage oder ihres Betriebs für die öffentliche Trinkwasserversorgung hat der Betreiber unverzüglich nach Aufstellung des Planes der zuständigen Behörde anzuzeigen. Der Anzeige sind Zeichnungen, Nachweise und Beschreibungen beizufügen, welche die technischen Grundzüge der Anlage oder der Änderungen erkennen lassen. Die zuständige Behörde kann im Hinblick auf die Errichtung oder wesentliche Änderung Regelungen treffen, um schädliche Gewässerveränderungen zu verhüten oder auszugleichen, oder um sicherzustellen, dass die Aufbereitungsanlagen entsprechend den Anforderungen des § 40 errichtet, geändert und betrieben werden.

§ 57 LWG NRW

- (1) *Die Planung zur Erstellung, der Betrieb von Kanalisationsnetzen für die private, gewerbliche oder diesen vergleichbaren Kanalisationsnetzen von befestigten Flächen, die größer als drei Hektar sind, und für die öffentliche Abwasserbeseitigung sowie wesentliche Änderungen von Planung zur Erstellung und Betrieb sind der zuständigen Behörde anzuzeigen. Diese kann im Hinblick auf die Erstellung oder wesentliche Änderung der Planung sowie den Betrieb Regelungen treffen, um nachteilige Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen oder um sicherzustellen, dass die Abwasseranlagen nach § 60 des Wasserhaushaltsgesetzes und § 56 Absatz 1 errichtet und betrieben werden. Wird die Planung nach sechs Monaten nicht beanstandet, kann der Anzeigende davon ausgehen, dass er seine Planung umsetzen kann. Für bestehende Kanalisationsnetze haben die Betreiber einen Bestandsplan über die Abwasseranlagen und einen Plan über deren Betrieb aufzustellen. Die Pläne sind fortzuschreiben. Sie sind der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Das für Umwelt zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen über Art und Inhalt der vorzulegenden Unterlagen für die Anzeige, den Bestandsplan und den Plan über den Betrieb zu treffen.*

Gemäß § 49 WHG müssen Arbeiten, die so tief in den Boden eindringen, dass sie sich unmittelbar oder mittelbar auf die Bewegung, die Höhe oder die Beschaffenheit des Grundwassers auswirken können, der zuständigen Behörde einen Monat vor Beginn der Arbeiten angezeigt werden.

§ 49 WHG

- (1) *Arbeiten, die so tief in den Boden eindringen, dass sie sich unmittelbar oder mittelbar auf die Bewegung, die Höhe oder die Beschaffenheit des Grundwassers auswirken können, sind der zuständigen Behörde einen Monat vor Beginn der Arbeiten anzuzeigen. Werden bei diesen Arbeiten Stoffe in das Grundwasser eingebracht, ist abweichend von § 8 Absatz 1 in Verbindung mit § 9 Absatz 1 Nummer 4 anstelle der Anzeige eine Erlaubnis nur erforderlich, wenn sich das Einbringen nachteilig auf die Grundwasserbeschaffenheit auswirken kann. Die zuständige Behörde kann für bestimmte Gebiete die Tiefe nach Satz 1 näher bestimmen.*

2. Andere Bundesländer

Beispiele für sondergesetzliche Regelungen für Gefahren aus dem Untergrund gibt es in Sachsen und Thüringen. Die SächsHohlrVO sieht bei Arbeiten an bzw. in unterirdischen Hohlräumen grundsätzlich ein Anzeigeverfahren vor. Thüringen hat eine sondergesetzliche Regelung mit dem ThürABbUHG getroffen. Danach bedarf beispielsweise die wesentliche Änderung von Objekten des Altbergbaus der behördlichen Genehmigung. Zudem ist ein Nachweisbuch zu führen, das u.a. alle Unterlagen und Angaben zum Objekt und zu durchgeführten Sicherungs- und Verwahrarbeiten zu enthalten hat, und das den zu staatlichen Aufsichtsmaßnahmen befugten Behörden im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf Verlangen vorzulegen ist.

a) Sachsen (SächsHohlrVO)

Bei der SächsHohlrVO handelt es sich um eine Polizeiverordnung zur Abwehr von Gefahren und die Beseitigung von Störungen aus unterirdischen Hohlräumen sowie Halden und Restlöchern, durch die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht werden (§ 1 Abs. 1 SächsHohlrVO).

Die SächsHohlrVO statuiert in § 5 Melde- und in § 6 Anzeigepflichten. Gemäß § 5 SächsHohlrVO sind bestimmte Personen verpflichtet, unterirdische Hohlräume zu melden. Gemäß § 6 SächsHohlrVO sind die beabsichtigte Nutzung unterirdischer Hohlräume sowie bergtechnische Arbeiten in oder an unterirdischen Hohlräumen spätestens einen

Monat vor Beginn des beabsichtigten Vorhabens anzuzeigen. Der Verstoß gegen beide Vorschriften stellt gemäß § 9 SächsHohlrVO eine Ordnungswidrigkeit dar.

Informationspflichten über (Bau-)Maßnahmen, die Einfluss auf bekannte Grubenbaue haben könnten, sind in der SächsHohlrVO nicht geregelt.

§5 SächsHohlrVO

- (1) *Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigte sowie andere aufgrund dinglicher Rechte oder durch schuldrechtlichen Vertrag zur Nutzung eines Grundstücks berechnigte Personen sind verpflichtet, unter dem Grundstück befindliche unterirdische Hohlräume dem Sächsischen Oberbergamt innerhalb eines Monats, nachdem ihnen die Existenz bekannt geworden ist, schriftlich zu melden. Die Meldepflicht nach Satz 1 entfällt bei stillgelegten risskundigen Grubenbauen.*
- (2) *Unterirdische Hohlräume, von denen eine unmittelbare Gefahr für das Leben oder die körperliche Unversehrtheit oder für Sachen ausgeht, sind bei Entdeckung unverzüglich dem Sächsischen Oberbergamt zu melden*

§ 6 SächsHohlrVO

- (1) *Die beabsichtigte Nutzung unterirdischer Hohlräume sowie bergtechnische Arbeiten in oder an unterirdischen Hohlräumen sind spätestens einen Monat vor Beginn des beabsichtigten Vorhabens schriftlich dem Sächsischen Oberbergamt anzuzeigen. Ein Vorhaben ist entsprechend der Anzeige nach Satz 1 durchzuführen.*
- (2) *Absatz 1 gilt für die Beendigung der Nutzung sowie für den Abschluss der bergtechnischen Arbeiten bei der Herstellung unterirdischer Hohlräume im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 3 und 4 entsprechend.*
- (3) *Die Anzeigefrist für bergtechnische Arbeiten nach Absatz 1 entfällt, soweit diese zur Abwehr einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich sind. Die Anzeige hat in diesen Fällen unverzüglich zu erfolgen. Sollte die Anzeige vor Beginn der bergtechnischen Arbeiten nicht mehr möglich sein, sind diese dem Sächsischen Oberbergamt unverzüglich nach Beginn der Arbeiten anzuzeigen.*
- (4) *Die Absätze 1 und 3 gelten bei der Durchführung bergtechnischer Arbeiten an Halden und Restlöchern entsprechend.*

§ 7 SächsHohlrVO

Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigte sowie andere aufgrund dinglicher Rechte oder durch schuldrechtlichen Vertrag zur Nutzung eines Grundstücks berechnigte Personen sind verpflichtet zu dulden, dass Bedienstete oder Beauftragte des Sächsischen Oberbergamtes das Grundstück betreten, wenn dadurch der Zugang zu unterirdischen Hohlräumen sowie Halden und Restlöchern ermöglicht wird. Die Bergbehörde hat den Grundstückseigentümer und den zur Nutzung des Grundstücks Berechnigten vor Durchführung

*der Maßnahme von der geplanten Betretung des Grundstücks schriftlich zu unterrichten.
§ 25 Abs. 1 SächsPolG bleibt unberührt.*

b) Thüringen (ThürABbUHG)

Die ThürABbUHG ist ein Parlamentsgesetz im Bereich des Sonderordnungsrechts. Das Gesetz regelt Befugnisse, Maßnahmen und Zuständigkeiten für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Objekten des Altbergbaus und in unterirdischen Hohlräumen, die nicht dem Geltungsbereich des Bundesberggesetzes unterliegen, sowie in deren Einwirkungsbereich (§ 1 ThürABbUHG).

Nicht erfasste Objekte des Altbergbaus und unterirdische Hohlräume sind vom Verantwortlichen der zuständigen Behörde zu melden (§ 7 Abs. 2 ThürABbUHG). Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus Objekten des Altbergbaus und aus unterirdischen Hohlräumen sind vom Verantwortlichen der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen (§ 7 Abs. 3 ThürABbUHG).

§ 5 ThürABbUHG

- (1) *Für alle Arbeiten an oder in Objekten des Altbergbaus und an oder in unterirdischen Hohlräumen ist durch den Verantwortlichen ein Nachweisbuch zu führen, das alle Unterlagen und Angaben zum Objekt, insbesondere zur Art der Nutzung, zu eventuell im Objekt befindlichen Personen, zu eingebauten technischen Anlagen und zu durchgeführten Sicherungs- und Verwahrarbeiten, zu enthalten hat.*
- (2) *Das Nachweisbuch ist den zu staatlichen Aufsichtsmaßnahmen befugten Behörden im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben auf deren Verlangen vorzulegen.*

§7 ThürABbUHG

- (1) *Objekte des Altbergbaus und unterirdische Hohlräume werden von Amts wegen in einem Verzeichnis von der zuständigen Behörde erfasst und kontrolliert. Das Verzeichnis wird den Baubehörden in regelmäßig aktualisierter Fassung zur Verfügung gestellt; das Verzeichnis ersetzt nicht eine grundstücksbezogene bergbauliche Stellungnahme.*
- (2) *Nicht erfasste Objekte des Altbergbaus und unterirdische Hohlräume sind vom Verantwortlichen nach § 2 Abs. 4 der zuständigen Behörde zu melden.*
- (3) *Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus Objekten des Altbergbaus und aus unterirdischen Hohlräumen sind vom Verantwortlichen nach § 2 Abs. 4 der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.*

IV. Regelungsmöglichkeit

Auf der Grundlage der vorstehend gewonnenen Erkenntnisse werden nun die verschiedenen Regelungsmöglichkeiten, die für das neu zu schaffende Gesetz bestehen, anhand von Beispielen aus anderen Gesetzen zusammengefasst dargestellt.

1. Begrifflichkeit

Im neu zu schaffenden Gesetz soll eine Pflicht zur Mitteilung (Informationspflicht) geschaffen werden. Die Begriffe „Meldung“ oder „Anzeige“ werden oft synonym verwendet. Rechtlich besteht jedoch zwischen einer „Meldepflicht“ und einer „Anzeigepflicht“ ein Unterschied, auch wenn viele Gesetze hier nicht genau differenzieren. Zwar ist es im Ergebnis rechtlich unerheblich, welcher dieser Begriffe verwendet wird, dennoch sollte die korrekte Bezeichnung verwendet werden.

Eine Meldepflicht ist der in der Regel durch Gesetz begründete Zwang, bestimmte Sachverhalte an Behörden des Staates zu melden. Beispiele für Meldepflichten sind die gesetzlich vorgeschriebene Pflicht, sich an seinem neuen Wohnort im Einwohnermeldeamt anzumelden (Bundesmeldegesetz); die gesetzlich vorgeschriebene Pflicht, Leiden, die unter das Infektionsschutzgesetz fallen, wie z.B. gefährliche ansteckende Krankheiten zu melden und die Pflicht zur Meldung seuchenhafter Tierkrankheiten (Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten).⁵²

Die Anzeigepflicht bezeichnet eine Rechtspflicht, bestimmte Tatsachen aus dem Bereich des Anzeigepflichtigen den betreffenden Behörden zur Kenntnis zu bringen. So ist im Gewerbebereich, der Anfang bestimmter Gewerbe anzuzeigen (§ 14 GewO), Arbeitsunfälle sind nach dem SGB VII dem Unfallversicherungsträger anzuzeigen.⁵³

⁵² § 17 BMG; § 8 IfSG; § 1 TKrMeldpfIV; § 309 SGB III; BSG, Urt. v. 05.02.2008 – B 2 U 25/06 R – SozR 4-2700 § 2 Nr. 11 – juris Rn. 18 ff.

⁵³ *Jula* in: Bruck/Möller, VVG Kommentar, § 1 Nr. 1; § 193 SGB VII.

Die SächsHohlrVO differenziert zwischen Anzeige- und Meldepflichten. So sind unterirdische Hohlräume zu melden (§ 5 SächsHohlrVO) und die beabsichtigte Nutzung unterirdischer Hohlräume anzuzeigen (§ 6 SächsHohlrVO). Dies verdeutlicht den Unterschied zwischen beiden Begriffen. Sofern eine Person einen Grubenbau des Altbergbaus findet, ist sie für diesen Grubenbau nicht verantwortlich. Sie gibt also an die Behörde eine Information über etwas weiter, das sie nicht selbst verursacht hat und für das sie auch nicht verantwortlich ist. Daher wird der Begriff „Meldepflicht“ verwendet. Anders ist dies bei der Nutzung eines unterirdischen Hohlraums. Sofern eine Person einen Hohlraum nutzen will, verursacht sie selbst den Umstand, der der Behörde mitzuteilen ist. Daher wird der Begriff „Anzeigepflicht“ verwendet.

Gemäß § 7 Abs. 2 ThürABbUHG sind nicht erfasste Objekte des Altbergbaus zu melden. Dies entspricht der Regelung des § 5 SächsHohlrVO. Hier wird also ebenfalls von einer Meldepflicht gesprochen.

Die Differenzierung zwischen Meldung und Anzeige je nach Verantwortlichkeit für den Sachverhalt wird jedoch nicht in allen Gesetzen stringent vorgenommen. So ist das Entdecken von Kampfmitteln und die Entdeckung von Bodendenkmälern „anzuzeigen“, auch wenn der Entdecker nicht für die Entstehung verantwortlich ist.

Eine exakte Verwendung der Begrifflichkeiten ist vorzuziehen und nach dem Vorbild der SächsHohlrVO zwischen dem *Melden* von Grubenbauen und der *Anzeige* von Maßnahmen an Grubenbauen zu differenzieren.

2. Meldung von verlassenen Grubenbauen

a) Gegenstand der Meldung

aa) Rechtliche Lage

Es wird eine Verpflichtung zur Meldung des Auffindens von verlassenen Grubenbauen geschaffen. Die SächsHohlrvO bestimmt in § 5, dass „*unter dem Grundstücke befindliche Hohlräume*“ zu melden sind. In § 7 Abs. 2 ThürABbUHG ist geregelt, dass „*nicht erfasste Objekte des Altbergbaus und unterirdische Hohlräume*“ zu melden sind.

Unterirdische Hohlräume sind gemäß § 2 Abs. 2 ThürABbUHG

- 1. Stillgelegte Grubenbaue, soweit sie nicht der Bergaufsicht unterliegen oder Objekte des Altbergbaus sind,*
- 2. Natürliche Hohlräume mit einer Grundfläche ab 100 m² und einem Querschnitt ab 4 m²,*
- 3. Unter Tage in nicht offener Bauweise hergestellte, herzurichtende oder herzustellende Hohlräume mit einer Grundfläche ab 100 m²,*
- 4. Hohlräume nach den Nummern 2 und 3, unabhängig von der Grundfläche und vom Querschnitt, soweit diese unter Gebäuden oder unter Anlagen des öffentlichen Verkehrs liegen.*

Gemäß § 2 Abs. 1 SächsHohlrvO sind unterirdische Hohlräume:

- 1. Stillgelegte Grubenbaue und Bohrungen, soweit sie nicht dem Geltungsbereich des Bundesberggesetzes [...] unterliegen*
- 2. Natürliche unterirdische Hohlräume mit einem Volumen von mehr als 50 m³,*
- 3. Künstliche unterirdische Hohlräume mit einem Volumen von mehr als 50 m³, die zu anderen als bergbaulichen Zwecken unter Tage in nicht offener Bauweise errichtet wurden,*
- 4. Die in den Nummern 2 und 3 genannten Hohlräume, unabhängig von ihrem Volumen, soweit sie sich unter bebauten Flächen, einschließlich Verkehrsflächen, befinden.*

Vorliegend soll die Zuständigkeit der Bergbehörde NRW nicht erweitert werden. Die Bergbehörde NRW ist gem. § 48 Abs. 3 OBG NRW zuständig für Maßnahmen zur Abwehr

von Gefahren aus verlassenen Grubenbauen, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen.

(1) Verlassene Grubenbaue

Die von der ThürABbUHG und SächsHohlrvO erfassten natürlichen unterirdischen Hohlräume sollen vom neu zu schaffenden Gesetz daher nicht erfasst werden. Gleiches gilt für die weiteren in den Gesetzen erfassten Hohlräume, die nicht dem Altbergbau zuzuordnen sind. Relevant sind daher nur § 2 Abs. 2 Nr. 1 ThürABbUHG („*Stillgelegte Grubenbaue soweit sie nicht der Bergaufsicht unterliegen*“) und § 2 Abs. 1 Nr. 1 SächsHohlrvO („*Stillgelegte Grubenbaue und Bohrungen, soweit sie nicht dem Geltungsbereich des Bundesberggesetzes [...] unterliegen*“).

Im Sinne einer einheitlichen Begrifflichkeit in NRW sollte die Begrifflichkeit des § 48 Abs. 3 OBG NRW, „*verlassene Grubenbaue, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen*“ verwendet werden.

Das Ende der Bergaufsicht ist in § 69 BBergG definiert. Demnach endet die Bergaufsicht nach der Durchführung des Abschlussbetriebsplans oder entsprechender Anordnung der zuständigen Behörde zu dem Zeitpunkt, in dem nach allgemeiner Erfahrung nicht mehr damit zu rechnen ist, dass durch den Betrieb Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter, für andere Bergbaubetriebe und für Lagerstätten, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, oder gemeinschädliche Einwirkungen eintreten werden.

(2) Einschränkung der Meldepflicht

Die Meldepflicht wird in anderen Bundesländern gesetzlich teilweise noch eingeschränkt. So entfällt gem. § 5 Abs. 1 S. 2 SächsHohlrvO die Meldepflicht bei stillgelegten risskundigen Grubenbauen. § 7 Abs. 2 ThürABbUHG erstreckt die Anzeigepflicht nur auf „nicht erfasste“ Objekte des Altbergbaus.

Da seitens der Bergbehörde NRW kein Interesse an der Meldung risskundiger Grubenbaue besteht, könnte diese Einschränkung übernommen werden. Bei einer solchen Regelung besteht allerdings die Gefahr, dass Meldungen unterbleiben, da fälschlicherweise angenommen wird, dass ein Grubenbau bereits bekannt ist. Da die Bergbehörde NRW ein großes Interesse an Informationen zu verlassenen Grubenbauen hat, sollte die Meldepflicht nicht eingeschränkt werden.

bb) Ergebnis

Zu melden sind verlassene Grubenbaue, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen. Eine Einschränkung auf unbekannt verlassene Grubenbaue birgt das Risiko, dass Meldungen ausbleiben, weil angenommen wird, dass ein Grubenbau bereits bekannt ist. Aus diesem Grund wird die Meldepflicht nicht eingeschränkt.

b) Verpflichtete der Meldepflicht

aa) Rechtliche Lage

Es stellt sich die Frage, wer zur Meldung verpflichtet werden soll.

§ 7 Abs. 2 ThürABbUHG spricht von dem „Verantwortlichen“. Verantwortlicher ist gem. § 2 Abs. 4 der Eigentümer, der Nutzer oder der zur Nutzung Berechtigte oder der Inhaber der tatsächlichen Gewalt. Gemäß § 5 Abs. 1 SächsHohlrvVO ist der Grundstückseigentümer, Erbbauberechtigte sowie andere aufgrund dinglicher Rechte oder durch schuldrechtlichen Vertrag zur Nutzung eines Grundstücks berechtigte Person zur Meldung verpflichtet. Die Verantwortlichkeit ergibt sich aus der Verantwortlichkeit für das Grundstück, in dem sich der meldepflichtige Gegenstand befindet. Die ThürABbUHG erweitert dies noch um den Inhaber der tatsächlichen Gewalt über den Gegenstand. Eine sich aus der Verantwortlichkeit für das Grundstück ergebende Meldepflicht kennt auch das Bodenschutzrecht für Altlasten und das Denkmalschutzrecht für Bodendenkmäler. Im

Bodenschutzrecht wird diese Verantwortlichkeit noch konkretisiert und erweitert, indem gem. § 2 Abs. 1 S. 1 LBodSchG NRW i.V.m. § 4 Abs. 3 S. 4 BBodSchG auch derjenige Altlasten anzuzeigen hat, der aus handelsrechtlichem oder gesellschaftsrechtlichem Rechtsgrund für eine juristische Person einzustehen hat, der ein Grundstück gehört. So wie gem. § 2 Abs. 1 S. 1 LBodSchG NRW i.V.m. § 4 Abs. 6 S. 1 BBodSchG der frühere Eigentümer des Grundstücks, wenn er den Umstand kannte oder kennen musste.

Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 LBodSchG NRW i.V.m. § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG hat der Verursacher oder sein Rechtsnachfolger Altlasten anzuzeigen. Eine Anzeigepflicht ergibt sich somit auch aus der Verantwortlichkeit für den anzeigepflichtigen Gegenstand. Eine solche Regelung verpflichtet unter anderem die Altbergbaugesellschaften, ihre Archive nach möglicherweise noch nicht gemeldeten verlassenen Grubenbauen zu durchsuchen. Hierdurch kann es dann nicht zu Zweifeln kommen, ob auch die Altfälle (siehe dazu unter 4. S. 60 ff.) erfasst sind. Im Sinne einer umfassenden Regelung ist auch dieser Fall zu erfassen.

Im Denkmalschutzrecht, im Kampfmittelrecht und im Bodenschutzrecht kann sich eine Melde- bzw. Anzeigepflicht auch aus der Entdeckung ergeben. So ist gem. § 2 KampfmittelVO NRW und § 15 Abs. 1 DSchG der „Entdecker“ zur Anzeige verpflichtet. Gem. § 15 Abs. 2 S. 1 DSchG ist der Leiter der Arbeiten, bei denen Gegenstand entdeckt wurde verpflichtet und gem. § 2 Abs. 1 LBodSchG NRW der Bauherr.

Sofern mehrere Personen zur Meldung bzw. Anzeige verpflichtet sind, regeln §§ 10 Abs. 1 S. 2, 15 Abs. 2 S. 2 DSchG, dass die Anzeige eines Verpflichteten die übrigen befreit.

bb) Ergebnis

Vorliegend ist es sinnvoll, die Meldepflicht weit zu fassen und den Verantwortlichen für das Grundstück, als Inhaber der tatsächlichen Gewalt über den Grubenbau, den Verursacher (Altbergbaugesellschaft) und den Entdecker zu verpflichten.

c) Zuständige Behörde

Gemäß § 7 Abs. 2 ThürABbUHG ist die Meldung bei der „zuständigen Behörde“ vorzunehmen. Zuständig ist gem. § 9 ThürABbUHG das Landesbergamt. Gemäß § 5 Abs. 1 SächsHohlrvVO ist die Meldung beim Sächsischen Oberbergamt vorzunehmen. Dies gilt gem. § 5 Abs. 2 SächsHohlrvVO auch bei der Entdeckung von unterirdischen Hohlräumen, von denen eine unmittelbare Gefahr ausgeht.

Im Denkmalschutzrecht ist dies für den Verantwortlichen teilweise etwas „komfortabler“ geregelt. Gemäß § 15 DSchG hat, wer ein Bodendenkmal entdeckt, dies der Gemeinde oder dem Landschaftsverband unverzüglich anzuzeigen. Die Gemeinde hat unverzüglich den Landschaftsverband zu benachrichtigen. Dieser unterrichtet die Obere Denkmalbehörde.

Für dringende Fälle, in denen eine unmittelbare Gefahr besteht, könnte auf die Regelung der KampfmittelVO NRW zurückgegriffen werden, nach der über den Fund von Kampfmitteln, die nächste örtliche Ordnungs- oder Polizeibehörde zu beachrichtigen ist (§ 2 KampfmittelVO NRW).

Da ein solcher Eilfall der unmittelbaren Gefahr unwahrscheinlich ist, reicht eine Meldung gegenüber der zuständigen Behörde (Bergbehörde NRW) aus.

d) Frist

Geregelt werden sollte auch, innerhalb welcher Frist die Meldung zu erfolgen hat.

Gemäß § 5 Abs. 1 SächsHohlrVO hat die Meldung *„innerhalb eines Monats, nachdem ihnen die Existenz bekannt geworden ist“* zu erfolgen. Gem. § 5 Abs. 2 SächsHohlrVO sind *„unterirdische Hohlräume, von denen eine unmittelbare Gefahr für das Leben und die körperliche Unversehrtheit oder für Sachen ausgeht, [...] bei der Entdeckung unverzüglich [...] zu melden.“* § 7 Abs. 2 ThürABbUHG nennt für die Meldung keine besondere Frist. Nur in § 7 Abs. 3 wird bestimmt, dass *„Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus Objekten des Altbergbaus [...] vom Verantwortlichen [...] unverzüglich anzuzeigen [sind].“*

Gem. § 2 Abs. 1 LBodSchG NRW sind schädliche Bodenveränderungen und Altlasten *„unverzüglich“* anzuzeigen. Gleiches gilt gem. § 2 KampfmittelVO für Kampfmittel und gem. § 15 Abs. 1 DSchG für Denkmäler.

Die Meldung von verlassenen Grubenbauen muss bei einer Gefahr in jedem Fall unverzüglich erfolgen. Auch in den Fällen, in denen keine unmittelbare Gefahr vorliegt, sollte keine längere Frist eingeräumt werden, da die Einschätzung des Gefahrengrades für die Meldepflichtigen wahrscheinlich sehr schwierig sein würde. Dies ist – wie auch die Regelungen in den anderen Gesetzen zeigen – möglich.⁵⁴ Die Meldung von verlassenen Grubenbauen hat unverzüglich zu erfolgen.

e) Unmittelbare Folge der Meldung

aa) Rechtliche Lage

In verschiedenen Gesetzen wird das Auffinden eines Objektes oder die Meldung eines Umstandes mit einer unmittelbaren Folge (rechtliche Regelung) verknüpft. Diese

⁵⁴ Für die Nachmeldung von Altfällen sollte eine spezielle Frist geregelt werden. Hierauf wird unter C.IV.4, S. 60 ff., genauer eingegangen.

rechtliche Regelung tritt dann unmittelbar ein, ohne dass sie von der zuständigen Behörde angeordnet werden muss.

Gemäß § 7 SächsHohlrVO hat die zuständige Behörde das Recht, ein Grundstück zu betreten, wenn dadurch der Zugang zu Hohlräumen ermöglicht wird. Auch § 28 Abs. 2 DSchG statuiert ein Betretungsrecht der zuständigen Behörde und das Recht, den Fund zu untersuchen. Noch weiter geht die Regelung in § 4 KampfmittelVO NRW. Hier besteht sogar ein Betretungsverbot für Nicht-Befugte. Gemäß § 16 DSchG haben die zur Anzeige verpflichteten das entdeckte Bodendenkmal und die Entdeckungsstätte in unverändertem Zustand zu erhalten (§ 16 DSchG mit näherer Ausgestaltung dieser Regelung).

Bei der Regelung der unmittelbaren Folgen sollte auch im Blick behalten werden, welche Befugnisse die Bergbehörde NRW bereits jetzt (aus dem allgemeinen Ordnungsrecht) hat. Im neuen Gesetz ist im Wesentlichen das zu regeln, zu dem die Bergbehörde NRW nicht bereits jetzt befugt ist. Hier zeigt sich auch der Unterschied zum Denkmalschutzrecht. Von Denkmälern gehen (im Normalfall) keine Gefahren aus. Der Behörde stehen also nicht parallel ordnungsrechtliche Befugnisse zu. Daher regelt das Denkmalschutzrecht sehr umfassend die Befugnisse der Behörde.

(1) Behördliches Betretungsrecht

Ein Recht der Bergbehörde NRW zur Betretung des betroffenen Grundstücks ist sinnvoll, um die eingehende Meldung zu überprüfen. Auch wenn eine Duldungsverfügung, die der Bergbehörde NRW das Betreten des Grundstücks erlaubt, auf der Grundlage des OBG NRW/ VwVfG NRW zur Gefahrerforschung in der Regel möglich sein dürfte, ist dies nicht in jedem Fall unproblematisch. Daher sollte ein Betretungsrecht in das neu zu schaffende Gesetz aufgenommen werden.

(2) Betretungsverbot

§ 4 KampfmittelVO NRW bestimmt, dass das Betreten von Flächen, auf denen Kampfmittel entdeckt worden sind, nur der zuständigen Behörde gestattet ist. Ein solches unmittelbares Betretungsverbot für Grundstücke ist nur beim Vorliegen besonderer Gründe zu rechtfertigen. Es handelt sich um einen sehr gewichtigen Eingriff in das Eigentumsrecht. Solche Gründe könnten beispielsweise in einer gegenwärtigen Gefahr für Leib und Leben liegen. Bei verlassenen Grubenbauen wird es in der Regel keinen solchen Gefahrengrad für hochwertige Schutzgüter geben, daher wird kein Betretungsverbot vorgeschlagen.

(3) Entdeckungsstätte in unverändertem Zustand zu erhalten

Gemäß § 16 Abs. 1 DSchG haben die zur Anzeige Verpflichteten das entdeckte Bodendenkmal und die Entdeckungsstätte in unverändertem Zustand zu erhalten. Im Denkmalschutzrecht besteht ein besonderes Interesse daran, das gefundene Objekt unverändert zu lassen. Grund für diese Regelung ist also nicht die Abwehr der Gefahr, die von dem Objekt ausgeht, sondern der Schutz des Objekts selbst. Eine solche Konstellation liegt hier nicht vor, daher sollte diese Regelung nicht übernommen werden.

bb) Ergebnis

Aus den dargestellten Gründen erscheint es sinnvoll, nur ein Betretungsrecht der zuständigen Behörde im neu zu schaffenden Gesetz zu statuieren.

3. Anzeige von Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen

Die Anzeige von Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen ist im ThürABbUHG nicht geregelt. Da solche Maßnahmen gemäß § 4 ThürABbUHG genehmigt werden müssen, ist eine isolierte Anzeige nicht erforderlich.

Gemäß § 6 SächsHohlrVO sind die beabsichtigte Nutzung unterirdischer Hohlräume sowie bergtechnische Maßnahmen in oder an unterirdischen Hohlräumen spätestens einen Monat vor Beginn des beabsichtigten Vorhabens schriftlich anzuzeigen.

Vorliegend soll zwischen Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen differenziert werden. Untersuchungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen müssen lediglich angezeigt werden. Welche Unterlagen mit der Anzeige der geplanten Untersuchungsmaßnahme vorzulegen sind, muss von der Bergbehörde NRW noch festgelegt werden. Zudem soll das Ergebnis der Untersuchung der Bergbehörde NRW mitgeteilt werden. Demgegenüber sollen Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen nicht nur angezeigt, sondern von der Bergbehörde NRW auch überprüft werden. Daher wird auf die Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen unter E., S. 104 ff., eingegangen werden. Eine isolierte Anzeige ist daneben nicht erforderlich. In der Beantragung der Genehmigung liegt auch die Anzeige der Sicherungsmaßnahme. Die reine Anzeigepflicht wird daher nur für Untersuchungsmaßnahmen im Bereich verlassener Grubenbaue statuiert.

4. Altfälle

Vorliegend hat die Bergbehörde NRW keine vollständige Kenntnis von allen Altfällen. Altfälle sind Dritten bekannte, verlassene Grubenbaue und bereits durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an solchen. Um die Informationsbasis zu verbessern, sollen auch diese Altfälle gemeldet werden.

a) Meldung von bekannten verlassenen Grubenbauen

Die SächsHohlrVO trifft keine ausdrückliche Regelung für Altfälle. Sie bestimmt, dass Hohlräume innerhalb eines Monats, nachdem die Existenz bekannt geworden ist, zu melden sind. Übergangsregelungen für bereits bekannte Hohlräume werden nicht getroffen. Die ThürABbUHG trifft ebenfalls keine ausdrückliche Regelung über Altfälle.

Allerdings ist die Meldepflicht hier so formuliert, dass sie auch Altfälle erfasst. Gem. § 7 Abs. 2 ThürABbUHG sind nicht erfasste Objekte des Altbergbaus und unterirdische Hohlräume zu melden. Übergangsregelungen werden nicht getroffen.

Das neue Gesetz soll auch Altfälle erfassen, da die Informationsbasis der Bergbehörde NRW so weiter verbessert wird. Für diese Altfälle sollte eine Frist zur Nachmeldung von 5 Jahre aufgenommen werden.

b) Anzeige von bereits durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen

Bereits in der Vergangenheit (nach der Gründung des Landes NRW) durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen sollen der Bergbehörde NRW angezeigt werden.

Weder die SächsHohlrVO noch die ThürABbUHG enthalten eine entsprechende Regelung. Insofern können diese Regelungen nicht vergleichend herangezogen werden.

aa) Umfang der Anzeigepflicht

Im Gesetz muss geregelt werden, welche Informationen zu den bereits durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen von den Verantwortlichen an die Bergbehörde NRW zu übermitteln sind. Nach Aussage der Bergbehörde NRW sollen alle vorliegenden Informationen, insbesondere der Zeitpunkt der Durchführung der Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen und der Abschlussbericht, vorgelegt werden.

Die Frist zur Nachmeldung soll 5 Jahre betragen.

bb) Verpflichtete zur Anzeige

In der Vergangenheit durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen sollen in jedem Fall vom Verantwortlichen (im Sinne der §§ 17, 18 OBG) angezeigt werden müssen. Die Verantwortlichkeit ergibt sich hierbei aus der Verantwortlichkeit für das Grundstück oder aus der Verantwortlichkeit für den verlassenen Grubenbau, z. B. Bergwerksbetreiber, Berechtsamsinhaber.

Es stellt sich darüber hinaus die Frage, ob auch die ausführenden Unternehmer bzw. (vormals) beauftragten Planungsbüros (Spezialfirmen und Ingenieurbüros) verpflichtet werden könnten, die vorliegenden Informationen zu durchgeführten Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen herauszugeben. Auf diesen Aspekt soll nachfolgend unter D., S. 64 ff., eingegangen werden.

V. Ergebnis

Es soll eine Pflicht statuiert werden, nach der das Auffinden von verlassenen Grubenbauen durch „jede Person“ und die Durchführung und die Beendigung von Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen (geplant, bzw. schon durchgeführt) unverzüglich bzw. innerhalb einer bestimmten Frist von allen Verantwortlichen der Bergbehörde NRW gemeldet bzw. angezeigt werden müssen. Die Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen sollen ordnungsgemäß dokumentiert werden. Welche Unterlagen im Einzelnen einzureichen sind, wird noch von der Bergbehörde NRW festgelegt.

Unmittelbare Folge der Meldung eines verlassenen Grubenbaus soll ein Betretungsrecht der Bergbehörde NRW sein.

Die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen soll von der Behörde tiefergehend geprüft werden können, daher wird hierauf nachfolgend unter E., S. 104 ff., gesondert eingegangen.

Auch bereits bekannte verlassene Grubenbaue sowie nach der Gründung des Bundeslandes NRW durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen (Altfälle) sollen innerhalb einer Frist von 5 Jahren angezeigt werden müssen.

D. Inanspruchnahme von „Dritten“ (z.B. Planungsbüros)

I. Regelungsziel

Im Rahmen der geplanten Gesetzgebung zu verlassenen Grubenbauen sollen – wie vorstehend unter C., S. 25 ff., dargestellt – insbesondere Eigentümer eines Grundstückes und die ehemaligen Bergbautreibenden/ Berechtsamsinhaber zur Auskunft über in der Vergangenheit erfolgte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen verpflichtet werden. Somit sollen Personen zur Anzeige verpflichtet werden, die in irgendeiner Form für den verlassenen Grubenbau oder das Grundstück, auf dem sich der Grubenbau befindet, verantwortlich sind.

Seitens der Behörde wird aber befürchtet, dass hierdurch nicht alle vorhandenen Informationen und Unterlagen erlangt werden können. So könnten – insbesondere bei Grundstückseigentümern nach Eigentumswechseln – Unterlagen und Kenntnisse über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen verloren gegangen sein. Mit Blick auf die erheblichen Gefahren, die für Leib, Leben und Eigentum von verlassenen Grubenbauen ausgehen können, ist es von besonderer Bedeutung, sämtliche vorliegende Informationen bei der Bergbehörde NRW zusammenzuführen.

Zielführend könnte die Inanspruchnahme aller jemals im Altbergbaubereich tätigen Unternehmen (Ingenieurbüros und Spezialfirmen) sein, da diese über große Archive verfügen. Ein unmittelbarer Zugriff auf diese Unterlagen – ohne einen vorherigen „Umweg“ über die (ehemaligen) Auftraggeber⁵⁵ – würde besonders effektiv sein. Die entsprechenden Büros und Unternehmen sind der Bergbehörde NRW bekannt und wären zahlenmäßig deutlich weniger als die Anzahl der Grundstückseigentümer. Auf Grund der

⁵⁵ Die Inanspruchnahme der Verantwortlichen ist detailliert dargestellt unter: C., S. 25 ff. Diese Verantwortlichen können, soweit sie Auftraggeber der Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen waren, von ihren Auftragnehmern die Herausgabe der vorhandenen Unterlagen verlangen. Die Bergbehörde NRW könnte so die Verantwortlichen zwingen, ihren Auskunftsanspruch gegenüber den „Dritten“ geltend machen.

Unternehmenskontinuität wird seitens der Bergbehörde NRW vermutet, dass diese über erhebliche Datenbestände (Archive) zu verlassenen Grubenbauen und durchgeführten Maßnahmen verfügen. Hier dürften deutlich weniger oder keine Informationen verloren gegangen sein. Daher könnten ergänzend zu den Grundstückseigentümern sowie (ehemaligen) Bergbautreibenden/ Berechtsamsinhabern und anderen „Verantwortlichen“ auch die damals planenden und/oder ausführenden Unternehmer (Spezialfirmen und Ingenieurbüros, im Folgenden auch: „Dritte“) verpflichtet werden.

Diese Dritten können dabei auch aus anderen Bundesländern oder anderen Staaten kommen. Anknüpfungspunkt für die Auskunftspflicht ist nicht der Sitz der auskunftspflichtigen Person sondern ihre (frühere) Tätigkeit in Nordrhein-Westfalen.

II. Grundlagen/ Prüfungsmaßstab

Für die Herausgabe von Unterlagen bedarf es für die Bergbehörde NRW einer Ermächtigungsgrundlage, da in grundrechtssensible Schutzbereiche durch staatliche Intervention eingegriffen werden soll.

Der Betroffene kann sich gegenüber einer Verpflichtung zur Herausgabe auf verschiedene Grundrechte berufen, die seinem Schutz dienen und in die eingegriffen werden würde. Denn für die Dritten dürfte die Verpflichtung zur Zusammenstellung und zur Herausgabe aller Unterlagen und Informationen eine nicht unerhebliche Arbeitsbelastung darstellen, die den üblichen Betriebsablauf zeitweise beeinträchtigt. Die Unterlagen dürften für einige Dritte auch wesentliche Grundlage für ihre Beauftragung sein, die ihnen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen verschaffen. Einschlägig sind insofern insbesondere die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsfreiheit), Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (informationelle Selbstbestimmung), sowie bei einem Zugriff auf die Betriebs- und Geschäftsräume z.B. eines Planungsbüros auch Art. 13 Abs. 1 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung).

Die Eingriffsbefugnisse in den grundrechtlichen Schutzbereich bedürfen stets einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Bei Eingriffen gegenüber Unbeteiligten (hier den „Dritten“) sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen deutlich verschärft gegenüber einem Eingriff bei denjenigen, die selbst Verantwortliche sind.

III. Vergleichbare Fälle: Inanspruchnahme von Nichtstörern nach OBG NRW

Die Inanspruchnahme Dritter zur Herausgabe von Unterlagen ist vergleichbar mit der ordnungsrechtlichen Inanspruchnahme von Nichtstörern (§ 19 OBG NRW). Denn die Bergbehörde NRW will hier mit dem Ziel der Gefahrenabwehr jemanden in Anspruch nehmen, der die (latente) Gefahr weder verursacht hat, noch sonst für sie verantwortlich ist.

Gefahrenabwehrrechtlich ist vor einem Nicht-Verantwortlichen/ Unbeteiligten (sog. Nichtstörer) immer zunächst der Störer selbst, dann die Behörde selbst und erst zuletzt der Nichtstörer gefahrenbeseitigungspflichtig. Diese Abfolge möglicher Verantwortlicher liegt auch dem OBG NRW zu Grunde, wobei die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Nichtstörern kumulativ vorliegen müssen. § 19 Abs. 1 OBG NRW formuliert insoweit, dass die Ordnungsbehörde Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 17 oder 18 Verantwortlichen richten kann, wenn

- eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,
- Maßnahmen gegen die nach den §§ 17 oder 18 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen,
- die Ordnungsbehörde die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann und
- die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.

Die Voraussetzungen müssen kumulativ gegeben sein.⁵⁶ Daraus ergibt sich, dass eine solche Inanspruchnahme eines Nichtstörers an strenge Voraussetzungen geknüpft und sachlich eingeschränkt ist. Die einzelnen aufgezählten Merkmale sind restriktiv auszulegen. Der Nichtstörer hat die Störung nicht zu verantworten und ihm kann nur unter bestimmten Voraussetzungen zugemutet werden, diese zu beseitigen.⁵⁷ Er kann von einer Behörde demnach nur ausnahmsweise durch Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungsverfügung zur Gefahrenabwehr in Anspruch genommen werden und hat die dafür erforderlichen Maßnahmen regelmäßig nicht entschädigungslos zu dulden (siehe § 39 Abs. 1 lit. a) OBG NRW ggf. i. V. m. § 67 PolG NRW).

Eine direkte Subsumtion der hier betrachteten Fälle unter die Regelung des § 19 OBG NRW scheidet bereits daran, dass eine gegenwärtige erhebliche Gefahr im Anwendungsbereich des neuen Gesetzes definitionsgemäß nicht besteht. Die Gefahr ist erheblich, wenn bedeutsame Rechtsgüter wie Leib, Leben, Gesundheit und bedeutsame Vermögenswerte bedroht werden. Gegenwärtig ist die Gefahr, wenn die befürchtete Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bereits eingetreten ist oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht.⁵⁸ Für den tagesnahen Bergbau bzw. bei Schächten nutzt die Rechtsprechung die Rechtsfigur der „latenten Gefahr“.⁵⁹ Die latente Gefahr kann sich durch Hinzutreten weiterer Umstände zu einer konkreten oder gegenwärtigen Gefahr (Schaden) entwickeln.⁶⁰

Zwar ist im Bereich des Altbergbaus im Hinblick auf das erhöhte Gefährdungspotential eine konkrete Gefahr, die zum Einschreiten berechtigt, bereits dann anzunehmen, wenn Tatsachen bekannt sind, aufgrund derer bei verständiger Würdigung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit angenommen werden muss, dass gerade in diesem Falle in

⁵⁶ vgl. *Denninger* in: Lisken/Denninger PolR-HdB, Rn. 114; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 332.

⁵⁷ vgl. *Schenke* in: Steiner bes. VerwR, Abschnitt II „Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 190; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, S. 332.

⁵⁸ vgl. BVerwG, Urt. v. 26.02.1974 – I C 31.72 –, BVerwGE 45, 51, 58.

⁵⁹ vgl. OVG NRW, Urt. v. 26.09.1996 – 21 A 7041/95 –, juris Rn. 26.

⁶⁰ vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 07.10.1987 – 8 K 412/87.

absehbarer Zeit der Eintritt eines Schadens zu erwarten ist, ohne dass der genaue Zeitpunkt des Schadenseintritts feststehen muss.⁶¹ Ist es hingegen ungewiss, wann sich eine auf Dauer bestehende Tagesbruchgefahr realisieren wird, fehlt es an einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr und folglich an der Inanspruchnahme des Nichtstörers rechtfertigenden Gefahrenlage. Schadensmöglichkeiten, die sich deshalb nicht ausschließen lassen, weil nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, begründen keine Gefahr, sondern lediglich einen Gefahrenverdacht oder ein „Besorgnispotenzial“.⁶² Gerade diesen Bereich soll die beabsichtigte Neuregelung erfassen. § 19 OBG NRW bietet keine Handhabe, derartigen Schadensmöglichkeiten im Wege der Vorsorge zu begegnen.⁶³

Auch wenn § 19 OBG NRW für die hier zu bewertende Situation nicht direkt einschlägig ist, bietet die Vorschrift einen treffenden Anhaltspunkt für die verfassungsrechtlich anzusetzenden Maßstäbe für die Beantwortung der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen z. B. Planungsbüros verpflichtet werden können, dort befindliche Unterlagen herauszugeben, da sich der verfassungsrechtlich anzusetzende Prüfungsrahmen in der Vorschrift widerspiegelt.

Der Gesetzgeber sieht bei diesen ordnungsrechtlichen, staatlichen Zugriffen in den Rechtsraum Unbeteiligter vor, dass eine gegenwärtige und erhebliche Gefahr gegeben sein muss, die es abzuwehren gilt. Dies ist bei dem geplanten Anwendungsbereich der vorsorgenden Gefahrenabwehr regelmäßig nicht der Fall. Es ist aber nicht von vornherein auszuschließen, dass eine gesonderte Rechtsgrundlage für den Zugriff auf die Informationen und Aktenbestände von unbeteiligten Dritten besteht, wenn – wie hier – die vorsorgende Gefahrenabwehr im Bereich des Altbergbaus in Rede steht. Der

⁶¹ vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 07.10.1987 – 8 K 412/87.

⁶² vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 25.10.2012 – 1 S 1401/11 –, juris Rn. 52 ff.; BVerwG, Urt. v. 19.12.1985 – 7 C 65/82 –, BVerwGE 72, 300-332, juris Rn. 37; Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01 –, BVerwGE 116, 347-358, - juris Rn. 34.

⁶³ vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 25.10.2012 – 1 S 1401/11 –, juris Rn. 57; BVerwG, Urt. v. 03.07.2002 – 6 CN 8/01-, BVerwGE 116, 347-358, juris Rn. 34.

Gesetzgeber wird den verbleibenden verfassungsrechtlich begrenzten Gestaltungsspielraum für solche Zugriffsbefugnisse umfassend auszuwerten haben. Zu berücksichtigen wäre dabei auch, dass wertvolle Schutzgüter (Leib und Leben) in Frage stehen, welche durch die erlangten Informationen effektiver geschützt werden können.

Sollte eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden, dann werden Aufwandsentschädigungs- und Ersatzleistungen gegenüber dem betroffenen Dritten zu leisten sein. Denn selbst im Falle der Inanspruchnahme als Nichtstörer ist gemäß § 39 Abs. 1 lit. a) OBG NRW der Schaden zu ersetzen, der in Folge der Inanspruchnahme als Nichtstörer entstanden ist. Eine allgemeine Auskunftspflicht ist damit zwingend mit einer Kostenregelung zu verbinden, z.B. für jede übermittelte Mitteilung oder aber nach Aufwand für die Informationssuche (da der Aufwand bei den „Dritten“ nicht zwingend proportional zu den vorhandenen Informationen sein dürfte).

IV. Rechtliche Prüfung

Wie bereits dargestellt, kann die beabsichtigte Herausgabepflicht nicht auf § 19 OBG NRW gestützt werden. Auch andere Ermächtigungsgrundlagen sind nicht ersichtlich. Daher müsste eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Erforderlich ist aufgrund der Grundrechtsrelevanz ein Parlamentsgesetz. Dieses muss jedoch verfassungsgemäß sein und darf daher nicht gegen Grundrechte verstoßen. Daher ist im Folgenden zu prüfen, ob eine Herausgabepflicht für „Dritte“ gegen Grundrechte verstoßen würde.

1. Betroffene Grundrechte

Wie bereits dargestellt, kommen bei der geplanten Maßnahme verschiedene Grundrechte in Betracht. Namentlich handelt es sich um die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG), die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG), das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG).

Abzugrenzen sind zunächst die Schutzbereiche des Art. 14 Abs. 1 GG und des Art. 12 Abs. 1 GG. Zur Abgrenzung der Schutzbereiche von Art. 12 GG und Art. 14 GG wird gemeinhin schlagwortartig darauf abgestellt, die Eigentumsgarantie schützt das Erworbene (also das Ergebnis der Betätigung), die Berufsfreiheit hingegen den Erwerb (d. h. die Betätigung selbst). Der Grund hierfür liegt darin, dass Art. 14 GG primär objektsbezogen ist und insoweit nur solche Positionen anerkennt, die einem Rechtssubjekt bereits zustehen, während Art. 12 GG vor allem persönlichkeitsbezogen und zukunftsgerichtet ist.⁶⁴

Vorliegend können die betroffenen Unterlagen durchaus dem über Art. 14 GG geschützten Eigentum des Unternehmens zugerechnet werden. Ziel der Regelung ist jedoch nicht, das Eigentum an diesen Unterlagen einzuschränken oder zu entziehen. Die Behörde ist nicht auf die originalen Unterlagen oder ihre dauerhafte Einziehung angewiesen, sondern auf deren Inhalt. Daher dürfte Inhalt der Regelung auch nicht zwingend die Herausgabe der Originaldokumente sein, sondern die reine Einsichtnahme oder die Herausgabe von Kopien. Der Schwerpunkt der Beeinträchtigung dürfte für die Unternehmen auch nicht darin zu sehen sein, dass die Unterlagen (zeitweise oder in Kopie) der Behörde zur Verfügung gestellt werden müssen, sondern in der damit einhergehenden Arbeitsbelastung. Die Unternehmen müssen ihre Archive nach relevanten Unterlagen durchsuchen, diese ordnen, ggf. kopieren und der Behörde zur Verfügung stellen. Hierdurch werden Arbeitskräfte gebunden und der übliche Geschäftsbetrieb beeinträchtigt. Insofern ist primär die Berufsfreiheit der Unternehmen und weniger die Eigentumsfreiheit betroffen. Daher betreffen Auskunftspflichten in der Regel die Berufsfreiheit und nicht die Eigentumsfreiheit.⁶⁵

Jedoch kann die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG auch parallel zur Anwendung kommen. Beispielsweise werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Art. 14 GG

⁶⁴ *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 196.

⁶⁵ *Hofmann* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 12, Rn. 107.

geschützt. Berufs- und Eigentumsfreiheit können durch wirtschaftslenkende Maßnahmen gleichermaßen betroffen sein. In den Fällen, wenn durch einen Eingriff in die Berufsfreiheit gleichzeitig in die Vermögenssphäre eingegriffen wird, gelangen beide Grundrechte parallel als Maßstabnorm zur Anwendung (Idealkonkurrenz).⁶⁶

Auch die Grundrechte von Urhebern und sonstigen Nutzungsberechtigten der Unterlagen sind zu berücksichtigen. In den Unterlagen dürften sich auch z.B. Gutachten mit Urheberrechten befinden. An diesen Unterlagen mit Urheberrechten könnten auch Nutzungsrechte eingeräumt sein. Wenn die Bergbehörde NRW diese Unterlagen einsehen und nutzen will, könnte dies die Urheber- und Nutzungsrechte beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang wird das bundesgesetzliche Urheberrechtsgesetz und Art. 14 GG relevant.

In Bezug auf die Unternehmen, die die Unterlagen herauszugeben haben, könnte auch Art. 13 GG (Unverletzlichkeit der Wohnung) relevant sein. Art. 13 GG schützt neben der Wohnung auch Betriebs- und Geschäftsräume. Nach dem derzeitigen Stand sollen die Geschäftsräume aber nicht von der Bergbehörde NRW betreten werden, sondern die Unterlagen sollen (außerhalb der Geschäftsräume) zur Verfügung gestellt werden. Somit ist Art. 13 GG nicht einschlägig.

Schließlich könnte Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Informationelle Selbstbestimmung) betroffen sein. In den Unterlagen könnten sich personenbezogene Daten befinden, auf die die Bergbehörde NRW Zugriff erhält und die sie verarbeitet. Insoweit ist auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erfasst.

Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG ist gegenüber den speziellen Freiheitsrechten subsidiär. Wie bereits dargestellt, sind bereits spezielle Freiheitsrechte einschlägig, so dass es keines Rückgriffs auf Art. 2 Abs. 1 GG bedarf.

⁶⁶ Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 12, Rn. 107; BVerfG, Beschl. v. 10.07.1958 – 1 BvF 1/58 –, BVerfGE 8, 71, 79.

Im Ergebnis sind somit die folgenden Grundrechte betroffen:

- Art. 12 GG (ggf. i.V.m. Art. 14 GG) in Bezug auf die Planungsbüros/ Unternehmen,
- Art. 14 GG in Bezug auf die Urheber/ Nutzungsberechtigten und
- Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG in Bezug auf die Inhaber personenbezogener Daten.

2. Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG)

Zur Beantwortung der Frage, ob eine Maßnahme vereinbar mit Grundrechten ist, muss zunächst geprüft werden, ob der persönliche und sachliche Schutzbereich des Grundrechts eröffnet ist. Sodann ist festzustellen, ob die Maßnahme einen Eingriff in das Grundrecht darstellt. Wenn dies bejaht wurde, ist die verfassungsmäßige Rechtfertigung zu prüfen. Denn dem Staat ist es nicht schlichtweg verboten in den Schutzbereich von Grundrechten einzugreifen. Ein solcher Eingriff muss jedoch anhand der verfassungsrechtlich gesetzten Maßstäbe gerechtfertigt werden.

a) Schutzbereich

aa) Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich der Berufsfreiheit ist eröffnet. Art. 12 Abs. 1 GG gewährt allen Deutschen das Recht, einen Beruf frei zu wählen und frei auszuüben.⁶⁷ Vorliegend geht es um die Inanspruchnahme der Dritten auf Herausgabe von Unterlagen. Adressat dieser Maßnahme sind somit nicht primär natürliche Personen, sondern juristische Personen.

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.06.2002 – 1 BvR 558/91 -, BVerfGE 105, 252-279.

Nach Art. 19 Abs. 3 GG können sich auch inländische juristische Personen des Privatrechts auf Grundrechte berufen, wenn das einzelne Grundrecht seinem Wesen nach auf juristische Personen anwendbar ist.⁶⁸ Maßgeblich ist im Rahmen der wesensmäßigen Anwendbarkeit des Art. 12 GG, dass die Berufsfreiheit insofern auf juristische Personen nicht passt, soweit es um den Beruf „als prinzipiell lebensausfüllende Tätigkeit des Menschen“ geht.⁶⁹ Geht es – wie hier – jedoch um die „Freiheit, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit, insbesondere ein Gewerbe zu betreiben“ ist das Grundrecht wesensmäßig anwendbar, da eine solche Betätigung einer juristischen Person ebenso wie einer natürlichen Person möglich ist.⁷⁰

Nach den Erkenntnissen der Bergbehörde NRW wären die meisten, wenn nicht sogar alle betroffenen Unternehmen juristische Personen nach deutschem Recht.⁷¹

Der persönliche Schutzbereich ist somit eröffnet.

bb) Sachlicher Schutzbereich

Ferner ist auch der sachliche Schutzbereich der Berufsfreiheit berührt. Gemäß Art. 12 Abs. 1 GG besteht das Recht,

„Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden.“

Auch wenn der Wortlaut des Art. 12 GG eine Differenzierung zwischen Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit nahelegt, bilden diese beiden Facetten aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts nur konnexe Elemente eines einheitlichen Grundrechts der Berufsfreiheit, denn einzelne Garantien sind nicht immer klar voneinander abgrenzbar.⁷²

⁶⁸ vgl. *Sachs* in: *Sachs GG Kommentar*, Art. 19, Rn. 57.

⁶⁹ *Rüfner* in: *HStR IX*, § 196, Rn. 82.

⁷⁰ vgl. *Sachs* in: *Sachs GG Kommentar*, Art. 19, Rn. 81.

⁷¹ Daher erfolgt keine Prüfung für ausländische (juristische) Personen, die betroffen sein könnten. Für diese würden jedenfalls keine strengeren Maßstäbe gelten.

⁷² *Mann* in: *Sachs GG Kommentar*, Art. 12, Rn. 14; *BVerfGE* 95, 193, 214.

Art. 12 GG konkretisiert das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit um Bereiche der individuellen Leistung und Existenzhaltung. Unter „Beruf“ ist jede auf Erwerb gerichtete Tätigkeit zu verstehen, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung der Lebensgrundlage dient und die nicht gegen verfassungsrechtliche Werteentscheidungen verstößt, also nicht schlechthin gemeinschädlich ist.⁷³ Geschützt ist neben der Berufswahl auch die Berufsausübung. Nicht nur Vorschriften, die das Berufsrecht unmittelbar regeln, sind am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich zu prüfen. Vielmehr ist die Berufsfreiheit auch dann berührt, wenn der nach Art. 12 Abs. 1 GG gesicherte Freiheitsraum durch Vorschriften berührt wird, die infolge ihrer tatsächlichen Auswirkungen geeignet sind, die Freiheit der Berufswahl/ -ausübung unmittelbar zu beeinträchtigen, obwohl die Vorschriften keinen unmittelbaren berufsrechtlichen Charakter haben.⁷⁴

Die Tätigkeit der Planungsbüros/Unternehmen stellt eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit dar, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung der Lebensgrundlage dient und die nicht gegen verfassungsrechtliche Werteentscheidungen verstößt. Somit ist die Berufsfreiheit betroffen. Durch die Pflicht zur Herausgabe von Informationen wird nicht die Wahl einer solchen Tätigkeit betroffen, sondern die Art und Weise der Ausübung dieser Tätigkeit. Da die Berufsausübungsfreiheit die freie Gestaltung des Orts, des Inhalts, des Umfangs, der Dauer, der äußeren Erscheinungsform, der Verfahrensweisen und der Modalitäten der beruflichen Tätigkeit gewährleistet,⁷⁵ ist damit die Berufsausübungsfreiheit betroffen.

Der Schutzbereich ist somit vorliegend eröffnet.

⁷³ vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.04.2004 – 1 BvR 838/01 –, BVerfGE 110, 304-338; BVerwG, Urt. v. 06.05.2015 – 6 C 11/14 –, BVerwGE 152, 122-132, OVG NRW, Urt. v. 29.04.1998 – 25 A 4670/95.

⁷⁴ Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 12, Rn. 10; BVerfG, Beschl. v. 30.10.1961 – 1 BvR 833/59 –, BVerfGE 13, 181-204; Beschl. v. 29.11.1967 – 1 BvR 175/66 –, BVerfGE 22, 380-387; Urt. v. 26.05.1981 – 1 BvL 56/78 –, BVerfGE 57, 139-170; BVerfG, Beschl. v. 20.04.1982 – 1 BvR 522/78 –, BVerfGE 60, 215-234.

⁷⁵ Mann in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 79.

3. Eingriff

Bei der Inanspruchnahme der Unternehmen und Planungsbüros auf Herausgabe der Unterlagen handelt es sich um einen Eingriff.

Die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit kann sich aus Regelungen ergeben, die sich final auf die berufliche Betätigung beziehen und sie unmittelbar zum Gegenstand haben. Hierzu gehören auch Vorschriften zur Art und Weise der beruflichen Tätigkeit (Eingriffe in die Freiheit der Berufsausübung), z. B. örtliche und zeitliche Vorgaben sowie die Sta- tuierung bestimmter Mitteilungspflichten.⁷⁶ Die vorliegend zu prüfenden Regelungen haben nicht primär die Regelung der Berufsausübung der Planungsbüros und Unterneh- men zum Gegenstand. Ziel der Regelung ist die Verbesserung des Informationsstandes der Bergbehörde NRW, um Gefahren, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen, ab- zuwehren. Insofern liegt kein finaler und unmittelbarer Eingriff vor.

Neben finalen und unmittelbaren Maßnahmen können aber auch andere, nicht unmit- telbar auf die berufliche Betätigung abzielende Maßnahmen infolge ihrer spürbaren tat- sächlichen Auswirkungen geeignet sein, den Schutzbereich des Art. 12 GG mittelbar er- heblich zu beeinträchtigen.⁷⁷ Voraussetzung für die Anerkennung solcher faktischen Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit ist allerdings, dass ein enger Zusammenhang mit der Ausübung des Berufs besteht und dass nicht nur vom Staat ausgehende Veränderungen der Marktdaten oder allgemeine Rahmenbedingungen eintreten, sondern eine objektiv berufsregelnde Tendenz erkennbar ist, oder dass die staatliche Maßnahme als nicht be- zweckte, aber doch vorhersehbare und letztlich auch in Kauf genommene Nebenfolge eine schwerwiegende Beeinträchtigung der beruflichen Betätigungsfreiheit bewirkt.⁷⁸

⁷⁶ vgl. *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 93.

⁷⁷ *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 94.

⁷⁸ *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 95; BVerwG, Urt. v. 18.10.1990 - 3 C 2.88 -, BVerwGE 87, 37, 43 f.; BVerwG, Urt. v. 18.04.1996 - 11 A 86.95 -, NJW 1996, 3161; *Manssen* in: v. Man- gold/Klein/Starck GG Kommentar, Art. 12, Rn. 74.

Vorliegend ist es nicht Zweck des Gesetzes, die Berufsausübung der Dritten zu regeln. Vielmehr geht es um die Informationsbeschaffung zu verlassenen Grubenbauen. Es ist jedoch vorhersehbar, dass nur wenige Dritte über die allermeisten der intendierten Informationen/ Unterlagen verfügen. In diesen wenigen Fällen dürften jedoch sehr umfangreiche Informationen vorhanden sein. Die Zurverfügungstellung dieser Informationen/ Unterlagen dürfte daher für die (wenigen) betroffenen Dritten eine erhebliche Beeinträchtigung ihres üblichen Geschäftsbetriebes darstellen. Dies ist für die Bergbehörde NRW auch vorhersehbar. Damit handelt es sich um einen Eingriff in die Berufsfreiheit.

4. Rechtfertigung

Da das Gesetz – wie dargestellt – in den Schutzbereich der Berufsfreiheit eingreifen wird, muss es verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Ein Grundrechtseingriff ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er sich innerhalb des Eingriffs-/Regelungsvorbehalts des Grundrechtes (sog. Schranke) vollzieht und auch mit den übrigen verfassungsmäßigen Vorgaben (sog. Schranken-Schranken) in Einklang steht.

a) Schranke

Gemäß Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG kann die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden. Diesem sog. Regelungsvorbehalt liegt die verfassungspolitische Erwägung zugrunde, dass Beeinträchtigungen der Berufsfreiheit nur auf der Grundlage einer parlamentarischen Entscheidung zulässig sein sollen, die sich der Gründe für und gegen eine Beeinträchtigung bewusst ist.⁷⁹

Die Regelungsbefugnis in Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG führt nicht dazu, dass der Gesetzgeber einen weiteren Regelungsspielraum hätte als bei anderen einfachen

⁷⁹ Mann in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 105.

Gesetzesvorbehalten. Würde man dies annehmen, so würde das Grundrecht auf Berufsfreiheit erheblich entwertet. Um vor der Garantie der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) Bestand haben zu können, müssen Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, die durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist.⁸⁰

Die aus Gründen des Gemeinwohls unumgänglichen Einschränkungen der Berufsfreiheit stehen unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit. Daher müssen die Eingriffe zur Erreichung des Eingriffsziels geeignet sein und dürfen nicht weiter gehen, als es die Gemeinwohlbelange erfordern.⁸¹ Die Eingriffsmittel dürfen zudem nicht übermäßig belastend sein, so dass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist.⁸²

Erforderlich ist somit eine gesetzliche Grundlage durch ein Parlamentsgesetz, das auch im Rahmen der verfassungsmäßigen Schranken-Schranken liegt. Vorliegend ist die Schaffung eines neuen Parlamentsgesetzes geplant.

b) Schranken-Schranke

Dieses neu geschaffene Parlamentsgesetz muss jedoch verfassungsgemäß sein. Das heißt es muss formell und materiell verfassungsgemäß sein.

⁸⁰ vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388, - juris Rn. 95; Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377-444 -, juris Rn. 74; Beschl. v. 22.05.1996 – 1 BvR 744/88 –, BVerfGE 94, 372-400 -, juris Rn. 84.

⁸¹ vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388, - juris Rn. 95.

⁸² vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388, - juris Rn. 95; Urt. v. 13.12.2000 – 1 BvR 335/97 –, BVerfGE 103, 1-20 -, juris Rn. 26; Beschl. v. 29.10.2002 – 1 BvR 525/99 –, BVerfGE 106, 181-201 -, juris Rn. 42.

aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Ein Gesetz ist formell verfassungsgemäß, wenn es vom zuständigen Gesetzgeber im vorgegebenen Verfahren und in der vorgegebenen Form erlassen wird.

Wie oben unter B.II, S. 16 ff., bereits dargestellt, handelt es sich vorliegend um einen Regelungsgegenstand des Ordnungsrechts. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür liegt bei den Ländern. Das Gesetz muss somit vom Landesgesetzgeber im dafür vorgeschriebenen Verfahren und der dafür vorgeschriebenen Form erlassen werden.

bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das Gesetz muss ferner materiell, also auch inhaltlich verfassungsgemäß sein. Die Vorgaben hierfür ergeben sich insbesondere aus Art. 19 Abs. 1 und 2 GG und aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG. Soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG, Verbot des Einzelfallgesetzes). Außerdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen (Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG, Zitiergebot). In keinem Fall darf ein Grundrecht in seinem Wesen angetastet werden (Art. 19 Abs. 2 GG, Wesensgehaltsgarantie). Ferner ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip auch das Bestimmtheitsgebot und das sog. Übermaßverbot. Nach dem Übermaßverbot müssen Grundrechtseingriffe verhältnismäßig sein.

(1) Verbot des belastenden Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG)

Das Verbot des Einzelfallgesetzes gilt nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nach dem Wortlaut des Art. 19 Abs. 1 GG nur für gezielte gesetzliche „Einschränkungen“. Die eingriffsabwehrrechtliche Funktion der Grundrechte wird nur zum Teil durch das Verbot der Einzelfallgesetzgebung ergänzt und verstärkt. Grundrechtliche Schrankenvorbehalte, die es dem Gesetzgeber ermöglichen sollen, die

Freiheitsausübung in die allgemeine Rechtsordnung zu integrieren und gemeinverträglich zu gestalten, sind, obwohl die Individualfreiheit durch solche Maßgaben äußerlich beschränkt wird, nicht erfasst.⁸³ Bei einem derart engen Verständnis der „Grundrechtseinschränkung“ im Sinne des Art. 19 Abs. 1 GG ist der Anwendungsbereich der Vorschrift sehr eng.⁸⁴ Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht an diesem schmalen Zuschnitt der Auslegung des Verbots der Einzelfallgesetzgebung festgehalten: Das Verbot wird danach ausgelöst durch Regelungen, die „darauf abzielen, ein Grundrecht über die in ihm selbst angelegten Grenzen (...) hinaus einzuschränken“⁸⁵. Das trifft nach dieser Rechtsprechung u. a. nicht zu auf berufsregelnde Gesetze, die die Berufsausübung reglementieren oder subjektive Berufszugangsvoraussetzungen definieren⁸⁶. Demnach wäre das Verbot des Einzelfallgesetzes vorliegend nicht einschlägig.

Das Bundesverfassungsgericht wendet allerdings diese von ihm aufgestellten Grundsätze nicht durchweg widerspruchsfrei an. So hat es das Ladenschlussgesetz am Maßstab des Art. 19 Abs. 1 GG geprüft, obwohl dieses die Berufsausübung des Art. 12 Abs. 1 GG regelt.⁸⁷ Vor diesem Hintergrund sollte auch im vorliegenden Fall die Vereinbarkeit mit dem Verbot des Einzelfallgesetzes geprüft werden.

Das Verbot des Einzelfallgesetzes verlangt, dass Grundrechtseingriffe nur in Gestalt eines „allgemeinen Gesetzes“ vorgenommen werden, das zum einen an einen unbestimmten Personenkreis adressiert ist und zum anderen den zu regelnden Sachverhalt über den Einzelfall hinausgreifend abstrakt umreißt.⁸⁸ Das Gegenteil stellt die durch Verwaltungsakt zu bewirkende, konkret-individuelle Regelung des jeweiligen Einzelfalls dar (vgl. § 35 Satz 1 VwVfG). Verboten sind somit grundrechtseinschränkende

⁸³ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 4.

⁸⁴ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 5.

⁸⁵ BVerfG, Beschl. v. 18.02.1970 – 2 BvR 531/68 –, BVerfGE 28, 36, 46.

⁸⁶ BVerfG, Beschl. v. 17.07.1961 – 1 BvL 44/55 –, BVerfGE 13, 97-122; Beschl. v. 04.05.1983 – 1 BvL 46/80 –, BVerfGE 64, 72, 80 f.; Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 5.

⁸⁷ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 5; BVerfG, Urt. v. 29.11.1961 – 1 BvR 148/57 –, BVerfGE 13, 225, 227 ff.

⁸⁸ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 8; BVerfG, Urt. v. 29.11.1961 – 1 BvR 148/57 –, BVerfGE 13, 225, 229.

„Verwaltungsakte in Gesetzesform“.⁸⁹ Ausgeschlossen ist daher nicht nur die – eher fern liegende – Möglichkeit einer vom Gesetz an persönlich abschließend bestimmte (namentlich bezeichnete) Adressaten gerichteten, grundrechtseinschränkenden Regelung eines abstrakten Sachverhalts. Verboten ist insbesondere jede grundrechtseinschränkende gesetzliche Regelung eines konkreten (insbes. zeitlich begrenzten) Sachverhalts, die sich mit ihrer Anwendung auf diesen Sachverhalt dauerhaft erledigt, deren Rechtsfolge also nur einmal eintreten kann.⁹⁰ Dafür reicht es nicht allein aus, dass ein Gesetz als „Maßnahmegesetz“ mit Blick auf einen konkreten Sachverhalt erlassen wurde. Solange dieser konkrete Sachverhalt lediglich Anlass der Regelung war, im Übrigen aber die Tatbestandsmerkmale dergestalt abstrakt gefasst sind, dass sie auf eine Vielzahl künftiger Fallgestaltungen Anwendung finden können, solange sich also die gesetzliche Regelung nicht in einer einmaligen Anwendung erschöpft, handelt es sich um einen allgemeinen Rechtssatz und nicht um ein verbotenes Einzelfallgesetz.⁹¹

Vorliegend soll sich der Anwendungsbereich des neu zu schaffenden Gesetzes nicht in einer einmaligen Anwendung erschöpfen. Vielmehr sollen die Dritten dauerhaft verpflichtet sein, die ihnen vorliegenden Informationen/ Unterlagen zu Maßnahmen an verlassenen Grubenbauen vorzulegen. Im Blick der Regelung ist auch nicht nur ein Unternehmen, sondern sämtliche Unternehmen, die Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen durchführen. Dass es sich hierbei um wenige Unternehmen handelt, macht keinen Unterschied. Das liegt an dem sehr speziellen Tätigkeitsbereich. Dem Gesetzgeber können aber nicht über das Verbot des Einzelfallgesetzes Regelungen im Bereich sehr spezieller Tätigkeiten verboten sein, weil solche nur von wenigen Unternehmen angeboten werden.

⁸⁹ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 8.

⁹⁰ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 9; BVerfG, Urt. v. 29.11.1961 – 1 BvR 148/57 –, BVerfGE 13, 225, 229; BVerfG, Urt. v. 07.05.1969 – 2 BvL 15/67 –, BVerfGE 25, 371, 396, 397; BVerfG, Urt. v. 02.03.1999 – 1 BvL 2/91 –, BVerfGE 99, 367, 400.

⁹¹ Enders in: BeckOK GG, Art. 19, Rn. 9; BVerfG, Urt. v. 02.03.1999 – 1 BvL 2/91 –, BVerfGE 99, 367, 400

Demzufolge spricht überwiegendes dafür, dass die geplante gesetzliche Verpflichtung für die Dritten Unterlagen/ Informationen betreffend verlassener Grubenbaue herauszugeben, nicht gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen verstößt.

(2) Zitiergebot Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG

Die Einschränkung des Grundrechts muss ausdrücklich vom einschränkenden Gesetz genannt werden. Grund ist eine Warn- und Besinnungsfunktion für den Gesetzgeber und eine Klarstellungsfunktion bei der Gesetzesauslegung und Gesetzesanwendung.

Aus dem Wortlaut von Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG ergibt sich aber, dass das Zitiergebot nur für Grundrechte gilt, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden können. Art. 12 GG spricht aber nicht von Einschränkung, sondern von Regelung. Es steht also nicht unter Einschränkungsvorbehalt, sondern unter Regelungsvorbehalt. Somit gilt das Zitiergebot nicht für Art. 12 Abs. 1 GG.

(3) Wesensgehaltsgarantie Art. 19 Abs. 2 GG

Das Gesetz greift nicht in den Wesensgehalt der Berufsfreiheit ein.

(4) Bestimmtheitsgrundsatz

Nach dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatz muss der Rechtsanwender die Folgen des Gesetzes nach Inhalt, Zweck und Ausmaß vorhersehen und berechnen können. Dieser Grundsatz ist bei der Formulierung des Gesetzestextes zu berücksichtigen.

(5) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz/ Übermaßverbot

Das Rechtsstaatsprinzip und der daraus folgende Rechtsschutzgedanke umfassen als entscheidendes Prinzip auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Mittels.⁹² Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss das Gesetz geeignet und erforderlich sein, um den angestrebten, legitimen Zweck zu erreichen.

(a) Legitimer Zweck

Die neue Vorschrift müsste einen legitimen Zweck verfolgen. Der Zweck der Maßnahme ist legitim, wenn er auf das Wohl der Allgemeinheit gerichtet ist oder wenn für den Zweck ein staatlicher Schutzauftrag besteht.

(aa) Zweck des Gesetzes

Vorliegend zielt das neue Gesetz vor allem auf den Schutz von Menschen vor Gefahren von verlassenen Grubenbauen ab. Von verlassenen Grubenbauen können erhebliche Gefahren ausgehen. Es kann zu Tagesbrüchen kommen, die auch eine erhebliche Gefährdung für Menschen darstellen. Die Regelung dient damit dem Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit. Beides sind auch grundrechtlich geschützte Rechtsgüter (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG). Ebenso soll auch Eigentum vor Schädigungen durch Auswirkungen der verlassenen Grubenbaue geschützt werden. Durch Tagesbrüche kann es zu erheblichen Sachbeschädigungen kommen. Das Eigentum ist verfassungsrechtlich über Art. 14 GG geschützt. Verlassene Grubenbaue stellen aufgrund ihrer potentiellen Auswirkungen eine erhebliche Gefahrenquelle dar.

⁹² *Hofmann* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 20, Rn. 72, BVerfG, Urt. v. 29.07.1959 – 1 BvR 394/58 –, BVerfGE 10, 89, 117; Beschl. v. 15.12.1965 – 1 BvR 513/65 –, BVerfGE 19, 342, 348; Beschl. v. 05.03.1968 – 1 BvR 579/67 –, BVerfGE 23, 127, 133; Beschl. v. 09.11.1976 – 2 BvL 1/76 –, BVerfGE 43, 101, 106.

(bb) Die 3-Stufen-Theorie des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat im sog. Apothekenurteil⁹³ spezielle Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsfreiheit entwickelt. Diese betreffen auch die Anforderungen, die an den legitimen Zweck des Eingriffs zu stellen sind. Zur Beurteilung von Eingriffen in die Berufsfreiheit hat das Gericht die sogenannte Drei-Stufentheorie entwickelt. Nach der Drei-Stufentheorie hat sich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der gesetzlichen Regelung bei steigender Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung an entsprechend höherwertigen Gemeinwohlbelangen auszurichten.⁹⁴ Auch wenn die Stufentheorie vom Bundesverfassungsgericht heute nicht mehr konsequent angewendet wird, verkörpert sie weiterhin einprägsame Eckpfeiler für die verfassungsdogmatisch gebotene Abstufung bei Grundrechtseingriffen.⁹⁵

Nach der Dreistufentheorie richtet sich die Legitimität des Zwecks i. R. d. Art. 12 Abs. 1 GG nach der Eingriffsstufe. Hiernach hat sich die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der gesetzlichen Regelung bei steigender Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung an entsprechend höherwertigen Gemeinwohlbelangen auszurichten.⁹⁶

Reine Berufsausübungsregelungen (1. Stufe) werden, sofern sie im Übrigen verhältnismäßig sind, durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert.⁹⁷

Auf 2. und 3. Stufe stehen Berufswahlregelungen. Innerhalb der Berufswahlregelungen wird noch zwischen subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen und objektiven

⁹³ BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377, 401, 403 u. 405 ff.

⁹⁴ Mann in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 125.

⁹⁵ Mann in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 125.

⁹⁶ vgl. Sachs in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 125.

⁹⁷ Mann in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 126, BVerfG, Urt. v. 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377, 405 f.; Beschl. v. 23.07.1963 – 1 BvL 1/61 –, BVerfGE 16, 286, 297; Beschl. v. 04.10.1983 – 1 BvR 1633/82 –, BVerfGE 65, 116, 125; Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 449/82 –, BVerfGE 70, 1, 28; Beschl. v. 15.12.1987 – 1 BvR 563/85 –, BVerfGE 77, 308, 332; Beschl. v. 10.05.1988 – 1 BvR 111/77 –, BVerfGE 78, 155, 162; Urt. v. 09.06. 2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10, 32; BVerfG, Besch. v. 13.09.2005 – 2 BvF 2/03 –, BVerfGE 114, 196, 251 f.

Berufszulassungsvoraussetzungen differenziert.⁹⁸ Subjektive Berufszugangsvoraussetzungen sind solche, die eine Berufsaufnahme an das Vorliegen persönlicher Eigenschaften, Fähigkeiten oder Leistungsnachweise knüpfen. Die Aufstellung subjektiver Zulassungsvoraussetzungen bedarf nach der Stufentheorie der Rechtsfertigung als verhältnismäßige Vorkehrung zum Schutze besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter, die der Freiheit des Einzelnen vorgehen. Diese Gemeinschaftsgüter können absolute, von der Tagespolitik unabhängige Werte verkörpern oder auch relative Werte sein, die erst der Gesetzgeber selbst auf Grund seiner jeweiligen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Ziele definiert hat.⁹⁹

Die strengsten Anforderungen bestehen für objektive Berufszugangsvoraussetzungen. Objektive Berufszulassungsregelungen sind solche, die sich nicht an persönliche Qualifikationen, sondern an allgemeine Kriterien orientieren. Sie erweisen sich nur dann als zulässig, wenn sie der Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerwiegender Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dienen. Insbesondere genügen die für subjektive Berufswahlregelung noch ausreichenden relativen Gemeinschaftsgüter insofern nicht mehr.¹⁰⁰

Bei der geplanten Vorschrift handelt es sich um eine Berufsausübungsregelung (1. Stufe), da sie nicht die Berufsaufnahme bzw. Berufszulassung an sich betrifft. Mit der Vorschrift wird der Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung vor aus verlassenen Grubenbauen herrührenden Gefahren verfolgt. Hierbei handelt es sich um sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls. Im Übrigen wird dem Gesetzgeber insoweit ein weiter Einschätzungs- sowie Gestaltungsspielraum zugestanden; selbst Gesichtspunkte der Zweckmäßigkeit sollen ausreichen.¹⁰¹ Für Berufsausübungsregelungen (1. Stufe) liegt ein ausreichender legitimer Zweck vor.

⁹⁸ *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 130.

⁹⁹ *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 131.

¹⁰⁰ *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 133 f.

¹⁰¹ vgl. *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 127.

(cc) Abweichungen von der 3-Stufen-Theorie

In einigen Fällen kommt es zu atypischen Konstellationen, in denen die Intensität des Eingriffs nicht der Stufe entspricht, auf der der Eingriff eingeordnet wird. Dadurch kann eine Ergebniskontrolle notwendig werden. Trotz Beibehaltung der Stufenzuordnung können sich Verschiebungen zwischen den einzelnen Abwägungsmaßstäben ergeben, wenn z.B. reine Berufsausübungsregelungen (1. Stufe) in ihrer Wirkungsweise Eingriffen in die Freiheit der Berufswahl (2. und 3. Stufe) nahe kommen oder entsprechen. In diesen Fällen können auch Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit (1. Stufe) nur mit solchen Allgemeininteressen gerechtfertigt werden, „die so schwer wiegen, dass sie den Vorrang vor der erheblichen Berufsbehinderung verdienen“¹⁰² (Maßstab für Stufe 2 und 3).

Vorliegend sollen die Planungs- und Ingenieurbüros sämtliche Informationen und Unterlagen vorlegen, die Maßnahmen an verlassenen Grubenbauen betreffen. Diese Regelung wirkt in der Gesamtschau für alle Büros, die potentiell solche Maßnahmen durchführen könnten, nicht besonders schwerwiegend, da es sich in der Gesamtbetrachtung des Berufszweigs nicht um einen Tätigkeitsschwerpunkt handelt. Viele Dritte wären gar nicht oder kaum betroffen, da sie entsprechende Maßnahmen noch nie durchgeführt haben. Auf der anderen Seite trifft die Regelung die wenigen Unternehmen, deren Schwerpunkt (auch) auf der Durchführung von Maßnahmen an verlassenen Grubenbauen liegt, umso schwerer. Die große Fülle von Informationen und Unterlagen kann die Tätigkeit der betroffenen Büros in erheblichem Umfang beeinträchtigen und zu erheblichen Störungen im Geschäftsbetrieb führen. Nach den vorliegenden Informationen dürfte der Geschäftsbetrieb der konkret betroffenen Unternehmen zumindest für eine

¹⁰² *Mann* in: Sachs GG Kommentar, Art. 12, Rn. 146; BVerfG, Beschl. v. 28.07.1971 – 1 BvR 40/69 –, BVerfGE 32, 1, 34 f.; Beschl. v. 12.06.1990 – 1 BvR 355/86 –, BVerfGE 82, 209, 229 f. (st. Rspr.)

gewisse Zeit (bis die Durchsuchung der eigenen Archive abgeschlossen ist¹⁰³) derart gestört werden, dass es einer Berufswahlregelung (2. und 3. Stufe) entspricht.

Sofern die neu zu schaffende Regelung aufgrund ihrer Eingriffsintensität auf 2. Stufe (entsprechend einer subjektiven Berufszugangsregelung) einzuordnen wäre, könnte die neu zu schaffende Regelung grundsätzlich gerechtfertigt werden. Erforderlich wäre dann der Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter, die der Freiheit des Einzelnen vorgehen. Hier steht mit dem Schutz von Leib, Leben und Eigentum der Schutz solcher wichtigen Gemeinschaftsgüter im Raum.

Sofern sich jedoch herausstellen würde, dass die Intensität des Eingriffs einer objektiven Berufswahlregelung (3. Stufe) entspricht, wäre das Gesetz verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Ein Eingriff auf dritter Stufe ist nur zulässig zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerwiegender Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Zwar liegt in Leib, Leben und Eigentum ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Es ist jedoch höchst fraglich, ob in jedem Fall eine ausreichend nachweisbare und höchstwahrscheinliche schwerwiegende Gefahr vorliegt. Bei den Gefahren, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen, handelt es sich in der Regel um latente Gefahren. Zudem kann seitens der Bergbehörde NRW die Gefahr erst konkret beurteilt werden, wenn die Informationen vorliegen und der Grundrechteingriff damit bereits erfolgt ist. In den meisten Fällen dürfte sich zudem herausstellen, dass keine nachweisbare und höchstwahrscheinliche schwerwiegende Gefahr vorliegt. In den Unterlagen befinden sich wahrscheinlich nur Informationen über von professionellen und spezialisierten Unternehmen bereits durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen.

¹⁰³ Für Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen, die nach Inkrafttreten des Gesetzes durchgeführt werden, wird bei den Dritten kein Aufwand entstehen, da die jeweiligen Auftraggeber verpflichtet sein werden, solche Maßnahmen anzuzeigen, vgl. die Ausführungen unter: C.V, S. 62 ff. und E.V, S. 125 ff.

Insgesamt rechtfertigt dies die Annahme, dass keine objektive Berufswahlregelung vorliegt, so dass der legitime Zweck ausreichend ist.

(dd) Ergebnis

Die Neuregelung dient dem Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter. Dies stellt einen legitimen Zweck dar.

(b) Eignung

Die Vorschrift müsste zudem geeignet sein, den mit ihr verfolgten Zweck (hier: Informationsgewinn und Gefahrenvorsorge) zu erreichen. Für die Eignung reicht es aus, wenn durch die Berufsausübungsregelung der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt mithin bereits die Möglichkeit einer Zweckerreichung.¹⁰⁴ Durch eine Vorschrift, die die Dritten verpflichtet ihre Informationen weiterzugeben, wird die Informationsgrundlage der Bergbehörde verbessert. Damit können potentielle Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen, besser eingeschätzt und beseitigt werden. Von der Eignung einer solchen Vorschrift ist daher auszugehen.

(c) Erforderlichkeit

Die zu erlassende Regelung müsste auch erforderlich sein. Die Erforderlichkeit ist anzunehmen, wenn keine mildereren, gleich effektiven Maßnahmen in Betracht kommen. Mit dem Gesetz wird bezweckt, alle im Bereich des Bergbaus tätig gewordenen und noch tätigen Dritten in Anspruch zu nehmen. Auch insoweit steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Diese ist nicht nur bei der Einschätzung von Gefahren, die der Allgemeinheit drohen, sondern auch bei der Beurteilung der Maßnahmen, die der

¹⁰⁴ vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388, - juris Rn. 95; Urt. v. 13.12.2000 – 1 BvR 335/97 –, BVerfGE 103, 1-20 -, juris Rn. 26; Beschl. v. 29.10.2002 – 1 BvR 525/99 –, BVerfGE 106, 181-201 -, juris Rn. 42.

Verhütung und Bewältigung dieser Gefahren dienen sollen, erst dann überschritten, wenn die gesetzgeberischen Erwägungen so falsch sind, dass sie vernünftigerweise keine Grundlage für derartige Maßnahmen darstellen können.¹⁰⁵

(aa) „Soll“-Vorschrift

Zunächst könnte i. R. d. generellen Inanspruchnahme eine mildere und gleich effektive Maßnahme darin zu sehen sein, die Dritten nicht zu verpflichten, sondern sie i.S. einer Soll-Vorschrift zur Informationsweitergabe aufzurufen bzw. aufzufordern. Allerdings ist zu erwarten, dass nicht alle Adressaten diesem Aufruf Folge leisten werden, da sie keine zwangsweise Durchsetzung zu befürchten haben. Mithin ist eine solche Maßnahme zwar milder, aber nicht gleich effektiv. Sie könnte eine Alternative sein, sofern die effektivere Regelung einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff darstellt (hierzu unter (5), S. 82 ff.).

(bb) Inanspruchnahme der „Verantwortlichen“

Eine andere mildere und gleich effektive Maßnahme könnte ferner in der alleinigen Inanspruchnahme von „Verantwortlichen“ liegen (wie vorstehend unter C.IV.2.b), S. 54 ff. dargestellt). Der Eingriff ist weniger gewichtig, da die Verantwortlichen selbst in Anspruch genommen werden. Die Verantwortlichkeit ergibt sich aus der Verursachung der Gefahr oder dem Eigentum am Grundstück bzw. der Nutzung des Grundstücks. Eine solche Regelung ist aber nicht in allen Fällen gleich effektiv. Zur Bewertung der Effektivität der ausschließlichen Inanspruchnahme der „Verantwortlichen“ sind die möglichen Fallgruppen zu bilden:

¹⁰⁵ vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.03.1989 – 1 BvR 1033/82 –, BVerfGE 80, 1-39 -, juris Rn. 80; Beschl. v. 12.12.2006 – 1 BvR 2576/04 –, BVerfGE 117, 163-202 -, juris Rn. 83.

- Fall A: Es wurden keine Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen am verlassenen Grubenbau durchgeführt.
- Fall B: Es wurden Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen am verlassenen Grubenbau durchgeführt.
 - Fall B. 1.: „Verantwortlicher“ meldet durchgeführte Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen.
 - Fall B. 1. a): Informationen/Unterlagen werden vollständig vorgelegt.
 - Fall B. 1. b): Informationen/Unterlagen werden unvollständig vorgelegt.
 - Fall B. 2.: „Verantwortlicher“ meldet durchgeführte Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen nicht.
 - Fall B. 2. a): Behörde hat anderweitige Hinweise, die auf die Durchführung einer Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme hindeuten.
 - Fall B. 2. b): Behörde hat keine Kenntnis von der durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme.

Im Fall A. ist die Inanspruchnahme von Verantwortlichen und den Nicht-Verantwortlichen Dritten gleich effektiv. Der Behörde werden keine Informationen/ Unterlagen zu durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen vorgelegt. Allerdings ist der Aussagewert der unterlassenen Anzeige höher, wenn sowohl die Verantwortlichen als auch die Dritten verpflichtet wären, Informationen/ Unterlagen vorzulegen. Die Wahrscheinlichkeit, dass bei keiner der beiden Informationsquellen Informationen vorliegen, obwohl Maßnahmen durchgeführt wurden, ist

geringer, als wenn nur die Verantwortlichen zur Anzeige verpflichtet wären. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass allein die Erkenntnis, dass auf einem bestimmten Grundstück vermutlich keine Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme an einem verlassenen Grubenbau durchgeführt wurde, nicht von höchster Relevanz für die Gefahrenabwehr ist. Ein Grundrechtseingriff, der allein zu einer solchen Erkenntnis führt, dürfte schwer zu rechtfertigen sein. Denn die Abwehr von Gefahren für Leib, Leben und Eigentum ist in diesem Fall nur sehr mittelbare Folge. Es werden gerade keine Erkenntnisse zum Vorliegen einer Gefahr gewonnen und andererseits kann das Vorliegen einer Gefahr durch verlassene Grubenbaue auch nicht völlig ausgeschlossen werden. Mit Blick allein auf den Fall A wäre die Inanspruchnahme der Dritten unverhältnismäßig.

Im Fall B. 1. a) wurde am verlassenen Grubenbau eine Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme durchgeführt, der „Verantwortliche“ meldet diese und legt vollständige Unterlagen vor. In diesem Fall ist die reine Inanspruchnahme der „Verantwortlichen“ ein milderer, gleich effektives Mittel. Denn der Bergbehörde NRW wird hier angezeigt, dass eine Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme an einem verlassenen Grubenbau durchgeführt wurde und sämtliche erforderlichen Unterlagen werden vorgelegt. Eine Inanspruchnahme der Dritten ist daneben nicht erforderlich.

In Fall B. 1. b) wurde am verlassenen Grubenbau ein Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme durchgeführt, der „Verantwortliche“ meldet diese, legt aber keine vollständigen Unterlagen vor. In diesem Fall wäre es gleich effektiv zunächst nur den „Verantwortlichen“ in Anspruch zu nehmen und dann die fehlenden Unterlagen bei dem Dritten (z.B. Planungs-/ Ingenieurbüro) durch den Verantwortlichen oder durch die Bergbehörde NRW nachzufordern. Gegen die Möglichkeit spricht allein eine gewisse Zeitverzögerung. Die relevanten Unterlagen lägen der Bergbehörde NRW nicht unmittelbar vor. Es müssten sich zunächst die Verantwortlichen melden, ihre Unterlagen/ Informationen übermitteln und schließlich müssten dann noch die fehlenden Unterlagen/ Informationen nachgefordert werden. Allein diese Verzögerung und die damit verbundenen größeren Umstände rechtfertigen jedoch keinen gewichtigen Eingriff in die Grundrechte

der Dritten. Eine generelle Inanspruchnahme aller Dritten auf Herausgabe aller relevanten Unterlagen wäre allein mit Blick auf den Fall B. 1. b) unverhältnismäßig.

Im Fall B. 2. a) wurde am verlassenen Grubenbau eine Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme durchgeführt, der „Verantwortliche“ meldet diese nicht, der Bergbehörde NRW liegen jedoch Hinweise auf die Durchführung von Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme vor. In diesem Fall wäre das mildeste Mittel, die „Verantwortlichen“ in Anspruch zu nehmen. Diese könnten verpflichtet werden, die Unterlagen bei den Dritten anzufordern. Sofern ein „Verantwortlicher“ die Unterlagen nicht selbst erlangen kann (z. B. weil er das Planungs-/ Ingenieurbüro nicht beauftragt hatte), könnte die Behörde gezielt die fehlenden Informationen/ Unterlagen bei dem Dritten anfordern. Dies wäre gegenüber einer generellen Herausgabepflicht ein milderer, annähernd gleich effektives Mittel. Somit wäre auch mit Blick auf die Fälle B. 2. a) die generelle Inanspruchnahme der Dritten unverhältnismäßig.

Im Fall B. 2. b) wurde am verlassenen Grubenbau eine Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme durchgeführt, der „Verantwortliche“ meldet diese jedoch nicht und die Bergbehörde NRW hat weder Kenntnis von noch Hinweise auf die durchgeführte Maßnahme. In diesem Fall ist die Inanspruchnahme der Dritten das mildeste Mittel, um an die erforderlichen Informationen/ Unterlagen zu gelangen. Die Inanspruchnahme der Verantwortlichen führt in diesem Fall nicht zum Ziel. Die Behörde kann auch keine konkreten Nachfragen an die Dritten stellen, da auch sie keine Hinweise auf/ Kenntnisse von den Maßnahmen hat. Mit Blick auf den Fall B. 2. b) ist die generelle Herausgabepflicht für Dritte das mildeste Mittel, damit die Bergbehörde NRW an die entsprechenden Informationen gelangt.

Fraglich ist jedoch, ob eine Regelung denkbar ist, die in sämtlichen Fällen das mildeste Mittel darstellt. Da die Bergbehörde NRW im Fall B. 2. b) keinerlei Kenntnisse von den durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen hat, scheidet das Recht, dass die Behörde allein konkrete Unterlagen bei den Dritten anfordern kann, aus. Wenn

die Bergbehörde NRW keine Kenntnis von den durchgeführten Maßnahmen an verlassenen Grubenbauen hat, kann sie diese bei den Dritten auch nicht konkret erfragen. An diese Informationen gelangt die Bergbehörde NRW nur, wenn die Dritten (z. B. Planungs-/ Ingenieurbüros) sämtliche Unterlagen/ Informationen vorzulegen haben. Diese Fallgruppe könnte auch nicht separat geregelt werden. Denn die Informationen in Fall B. 2. b) erhält die Bergbehörde NRW nur bei einer generellen Herausgabepflicht.

Die separate Regelung der verschiedenen Fallgruppen stellt ebenfalls kein milderes Mittel dar. Der Fall A. ist ohnehin nicht von der Regelung erfasst. Wenn den Dritten keine Informationen/ Unterlagen zu durchgeführten Maßnahmen vorliegen, können sie diese auch nicht herausgeben. Im Fall B. 1. müsste geregelt werden, dass die Bergbehörde NRW konkret benannte Unterlagen/ Informationen von den Dritten anfordern kann, wenn sie diese nicht vom „Verantwortlichen“ erlangen kann. Daneben müsste dann aber noch eine allgemeine Herausgabepflicht für den Fall B. 2. b) statuiert werden. Dadurch müssten die Dritten dann aber ohnehin ihre gesamten Archive prüfen, so dass durch die Regelung der konkreten Anfragemöglichkeit keine Erleichterung geschaffen werden würde. Bestimmte Maßnahmen von der allgemeinen Herausgabepflicht herauszunehmen dürfte auch kein milderes Mittel darstellen. Es dürfte für die Dritten einfacher sein, das gesamte Archiv auf sämtliche durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen zu prüfen, als dann danach noch einzelne Maßnahmen, zu denen die Bergbehörde NRW bereits ausreichende Informationen hat, herauszufiltern. Dies dürfte zudem auch ein datenschutzrechtliches Problem sein, da die Bergbehörde NRW dann sämtlichen Dritten mitteilen müsste, zu welchen Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen sie vollständige Kenntnisse hat – unabhängig davon, ob es tatsächlich vollständige Kenntnisse sind.

Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass es gegenüber einer allgemeinen Herausgabepflicht für die Dritten kein gleich effektives, milderes Mittel gibt.

(d) Zumutbarkeit

Schließlich müsste die Vorschrift angemessen bzw. verhältnismäßig i. e. S. sein. Die hier vorliegende Berufsausübungsregelung (1. Stufe) betrifft das „Wie“, d.h. die Art und Weise einer beruflichen Tätigkeit. Im Rahmen der Berufsausübung sind Eingriffe angemessen, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Beschränkung als zweckmäßig erscheinen lassen. Trifft der Gesetzgeber demnach Regelungen, die in die Freiheit der Berufsausübung eingreifen, so muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren gewahrt bleiben.¹⁰⁶ Sofern der Grundrechtseingriff aufgrund seiner Intensität als Eingriff 2. Stufe zu werden wäre, müsste er dem Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter dienen.

Im Rahmen der Zumutbarkeit könnte überlegt werden, ob den Dritten (insbesondere Planungs-/Ingenieurbüros) auf Grund ihrer besonderen Kenntnisse und Fähigkeiten (ähnlich medizinischem Fachpersonal oder Polizisten) eine weitergehende Pflicht auferlegt werden kann. Eine solche weitergehende Pflicht (also auch Handlungen vorzunehmen, die einem normalen Bürger nicht abverlangt werden) wird jedoch nur für Notsituationen auf Grund der besonderen Kenntnisse und Verpflichtung der Personen diskutiert. Eine solche unmittelbare Gefahr besteht aber gerade nicht, so dass eine Modifizierung der Zumutbarkeit auf Grund der besonderen Fachkenntnisse und Fähigkeiten der Dritten nicht angezeigt ist.

(aa) Übereffragend wichtige Gemeinwohlbelange und Vorliegen einer Gefahr

Mit der Verpflichtung Informationen in Form von Unterlagen oder Daten weiterzugeben bzw. anzuzeigen werden nicht bloß vernünftige Gründe des Allgemeinwohls, sondern

¹⁰⁶ vgl. BVerfG Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388 -, juris Rn. 117; Beschl. v. 19.07.2000 – 1 BvR 539/96 –, BVerfGE 102, 197-224 -, juris Rn. 80; Beschl. v. 08.03.2005 – 1 BvR 2561/03 –, BVerfGE 112, 255-268 -, juris Rn. 23

überragend wichtige Gemeinwohlbelange verfolgt. Dies gilt zunächst für den Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung, dem in der Werteordnung des Grundgesetzes ein hohes Gewicht zukommt.¹⁰⁷ Aus Art. 2 Abs. 2 GG kann daher eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Risikovorsorge gegen Gesundheitsgefährdungen umfasst.¹⁰⁸ Für die Statuierung der Herausgabepflicht sprechen höchste Verfassungsgüter. Das Leben und die körperliche Unversehrtheit gehören zu den bedeutendsten Rechtsgütern unserer Rechtsordnung. Auch das Eigentum ist ein besonderes durch die Verfassung geschütztes Rechtsgut.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass von den verlassenen Grubenbauen lediglich eine mögliche Gefahr für die genannten Rechtsgüter ausgeht. Die verlassenen Grubenbaue beinhalten grundsätzlich ein Gefährdungspotential. Es geht keine Art „Dauergefahr“ von jedem verlassenen Grubenbau aus. Das Gesetz ist nicht für die Fälle unmittelbarer und konkreter Gefahren erforderlich. Sobald sich die Gefahr (für die Bergbehörde NRW erkennbar) konkretisiert, kann die Bergbehörde NRW auf der Grundlage des allgemeinen Ordnungsrechts die erforderlichen Maßnahmen anordnen. Gegebenenfalls können dann auch die Dritten als Nichtstörer in Anspruch genommen werden.

Vorliegend geht es um die Schaffung einer Informationsgrundlage, aufgrund derer die Risiken, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen, besser bewertet und abgewendet werden können. Dabei ist es auch möglich, dass der Bergbehörde NRW Informationen mitgeteilt werden, nach denen eine erhebliche und unmittelbare Gefahrenlage für Leib, Leben und Eigentum besteht und diese die Gefahr aufgrund der erhaltenen Informationen abwenden kann. Zudem können auf der Grundlage der erhobenen Informationen Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass erst gar keine Gefahren für Leib, Leben und Eigentum entstehen.

¹⁰⁷ vgl. BVerfG Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388 -, juris Rn. 119.; Urt. v. 16. März 2004 – 1 BvR 1778/01 –, BVerfGE 110, 141-177 -, juris Rn. 79.

¹⁰⁸ vgl. BVerfG Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388 -, juris Rn. 119.; Beschl. v. 14.01.1981 – 1 BvR 612/72 –, BVerfGE 56, 54, 78.

Im Ergebnis ist es Sache des Gesetzgebers, in Bezug auf den jeweiligen Lebensbereich darüber zu entscheiden, ob, mit welchem Schutzniveau und auf welche Weise Situationen entgegengewirkt werden soll, die nach seiner Einschätzung zu Schäden führen können.¹⁰⁹ Hierbei kommt ihm grundsätzlich ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu.¹¹⁰ Dies ermöglicht es dem Gesetzgeber, bei seiner Wahl für ein Schutzkonzept auch Interessen zu berücksichtigen, die gegenläufig zu dem von ihm verfolgten Gemeinwohlziel sind, und so eine Lösung durch Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechtsgüter zu entwickeln. Soweit sich nicht in seltenen Ausnahmefällen der Verfassung eine konkrete Schutzpflicht entnehmen lässt, die zu einem bestimmten Tätigwerden zwingt, bleibt die Aufstellung und normative Umsetzung eines Schutzkonzepts dem Gesetzgeber als dem dafür zuständigen staatlichen Organ überlassen.¹¹¹

Daher müssen die von verlassenen Grubenbauen ausgehenden Gefahren und das durch das Gesetz geschaffene Schutzniveau durch den Gesetzgeber bewertet werden. Diese Fragen können durch das vorliegende Gutachten nicht abschließend untersucht und bewertet werden. Da das Eigentum, die Gesundheit und erst recht das menschliche Leben zu den besonders hohen Gütern zählen, darf ihr Schutz grundsätzlich auch mit Mitteln angestrebt werden, die in das Grundrecht der Berufsfreiheit empfindlich eingreifen. Jedoch ist eine Einschätzung durch den Gesetzgeber (die Bergbehörde NRW) erforderlich, wie wahrscheinlich der Fall B. 2. b) (Maßnahmen wurde durchgeführt, aber kein Verantwortlicher und auch die Behörde weiß davon bzw. könnte durch eigene Archivrecherche davon wissen) und der Eintritt einer Gefahr für Leib und Leben ist. Da es sich gerade um Fälle handelt, die der Bergbehörde NRW nicht bekannt sind, lässt sich dies nicht verlässlich abschätzen. Nach Auskunft der Bergbehörde NRW ist aber nicht davon auszugehen, dass es sich um die Mehrzahl der Fälle handelt.

¹⁰⁹ vgl. BVerfG, Urt. v. 16.03.2004 – 1 BvR 1778/01 –, BVerfGE 110, 141-177 -, juris Rn. 73; Urt. v. 09.06.2004 – 1 BvR 636/02 –, BVerfGE 111, 10-54 -, juris Rn. 141.

¹¹⁰ vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.05.1997 – 1 BvR 409/90 –, BVerfGE 96, 56-66 -, juris Rn. 30.

¹¹¹ vgl. BVerfG Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, BVerfGE 121, 317-388 -, juris Rn. 120.

Zusammenfassend spricht somit für die gesetzliche Regelung die Abwehr noch nicht gegenwärtiger und konkreter, aber potentiell bestehender Gefahren für überragend wichtige Gemeinschaftsgüter (Leib, Leben und Eigentum). Die Einschätzung, ob hier eine ausreichende Gefährdungslage vorhanden ist, die für eine gesetzliche Regelung zwingend erforderlich ist, obliegt dem Gesetzgeber und müsste entsprechend dargelegt werden.

(bb) Effektivität

Für die Inanspruchnahme der Dritten spricht die hohe Effektivität. An keiner anderen Stelle, sind relevante Unterlagen in dieser Fülle und in dieser Qualität vorhanden. Über die Inanspruchnahme der Verantwortlichen können oft nur einzelne, oft unvollständige Informationen eingeholt werden, die ggf. durch spätere Auskünfte von Dritten ergänzt werden müssen. Die Zusammenstellung und Bewertung der Unterlagen stellen für die Bergbehörde NRW eine erhebliche Belastung dar. Über die Inanspruchnahme der Dritten könnten ggf. Informationen schneller ausgewertet werden und so ein erheblicher Beitrag zur Gefahrenabwehr geleistet werden. Die Qualität der Unterlagen wäre prinzipiell gleich, da über die Verantwortlichen eine Inanspruchnahme der Dritten im Einzelfall möglich wäre. Diese Effektivität spricht für die gesetzliche Regelung.

(cc) Inanspruchnahme Nicht-Verantwortlicher

Gegen die Verhältnismäßigkeit der Regelung spricht, dass hier Unternehmen in Anspruch genommen werden, die regelmäßig nicht verantwortlich sind für die Gefahren, die mit ihrer Hilfe abgewendet werden sollen. Es handelt sich somit um die Inanspruchnahme von „Nichtstörern“, an die das Ordnungsrecht sogar beim Vorliegen einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr hohe Anforderungen stellt.

(dd) Herausgabe von Geschäftsgeheimnissen/ Fachwissen

Gegen die Angemessenheit der gesetzlichen Regelung streitet, dass die Dritten zur Herausgabe von Geschäftsgeheimnissen bzw. Fachwissen verpflichtet werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden durch die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.¹¹² In den Fällen, in denen durch einen Eingriff in die Berufsfreiheit gleichzeitig in die Vermögenssphäre eingegriffen wird, gelangen beide Grundrechte parallel als Maßstabnormen zur Anwendung (Idealkonkurrenz).¹¹³

Ob auch Geschäftsgeheimnisse betroffen sind, ist maßgeblich davon abhängig, ob die herauszugebenden Unterlagen eine Qualität aufweisen, die als Fachwissen bewertbar ist. Dies lässt sich in dieser Begutachtung nicht abschließend entscheiden. Durch die gesetzliche Regelung müsste aber sichergestellt werden, dass keine Geschäftsgeheimnisse herausgegeben werden müssen, von denen die Bergbehörde NRW keine Kenntnisse haben muss, um die Gefahren ordnungsgemäß beurteilen zu können. Es sind nur diejenigen Informationen herauszugeben, die zur Beurteilung der Gefahrenlage erforderlich sind. Indirekte Folge der Auskunftspflicht ist die Verminderung des „Wettbewerbsvorteils“ den „erfahrene Dritte“ haben gegenüber „neuen Dritten“, welche ebenfalls Planungs- oder Sanierungsleistungen anbieten. Sind die Informationen bei der Bergbehörde vorhanden, können diese „neuen Dritten“ bei einer konkreten Beauftragung auf sie zugreifen. Sofern davon auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfasst sind, muss eine erhöhte Wahrscheinlichkeit einer Gefahrenlage vorliegen. In den Fällen, in denen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenbart werden sollen, ist zu berücksichtigen, dass neben dem Eingriff in Art. 12 GG zusätzlich ein Eingriff in Art. 14 GG vorliegt, der die Anforderungen an die zu schützenden Rechtsgüter nochmals erhöht.

¹¹² Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 12, Rn. 107.

¹¹³ Hofmann in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 12, Rn. 107; BVerfG, Beschl. v. 10.07.1958 – 1 BvF 1/58 –, BVerfGE 8, 71, 79.

(ee) Schwere des Eingriffs

Weiter spricht gegen die Angemessenheit, dass eine solche gesetzliche Regelung für bestimmte Dritte einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff darstellt. Nach Aussage der Bergbehörde NRW wären von einer solchen Regelung nur wenige Dritte betroffen. Die betroffenen Büros würden jedoch in ganz erheblichem Umfang verpflichtet. Denn Erkundungs- und Sicherungsmaßnahmen werden in Nordrhein-Westfalen im Wesentlichen von wenigen Dritten geplant und/oder durchgeführt. Bei diesen stellen die Erkundungs- und Sicherungsmaßnahmen einen erheblichen Teil der Tätigkeit dar. Sofern diese zur Herausgabe der Informationen und Unterlagen verpflichtet werden, müssten diese zunächst ihre Archive nach sämtlichen relevanten Informationen und Unterlagen durchsuchen und diese der Bergbehörde NRW zur Verfügung stellen. Dadurch wird Personal gebunden, das dann nicht mehr für andere Tätigkeiten eingesetzt werden kann.

Weniger kräftebindend wäre die Möglichkeit, dass die Dritten lediglich der Bergbehörde NRW Zugang zu sämtlichen Unterlagen verschaffen müssten und diese die Unterlagen selbst auf relevante Informationen prüfen müsste. Gegen die Möglichkeit spricht jedoch, dass die Bergbehörde NRW dann auch Zugriff auf Daten hätte, die sie nicht benötigt. Hiergegen spricht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Ferner müsste die Bergbehörde NRW die Betriebs- und Geschäftsräume betreten, was einen Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung bedeuten würde. Schließlich könnten die betroffenen Dritten dann auch nicht prüfen, ob die fraglichen Informationen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten, die für die Abwehr von Gefahren von verlassenen Grubenbauen nicht relevant sind und daher entfernt werden können. Im Ergebnis wäre die bloße Zugangsgewährung zu sämtlichen Unterlagen ein intensiverer Grundrechtseingriff und somit nicht verhältnismäßiger.

Die Intensität des Grundrechtseingriffs kann in diesem Gutachten und vermutlich zum jetzigen Zeitpunkt auch von der Bergbehörde NRW nicht abschließend beurteilt werden. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wäre zu ermitteln, inwiefern eine solche

Regelung die betroffenen Dritten konkret belasten würde. In jedem Fall müssten ausreichende Fristen für die Vorlage der Informationen angesetzt werden, damit der Geschäftsbetrieb nicht durch die Erfüllung dieser Pflichten komplett „lahmgelegt“ werden würde. Jedem Dritten müsste es weiter möglich sein, den Geschäftsbetrieb ohne erhebliche Störungen fortzuführen. Ferner müssten die Dritten für die erforderliche Mitwirkung an der Informationsbeschaffung angemessen entschädigt werden, denn die Dritten trifft in der Regel keine Verantwortlichkeit für das Bestehen der Gefahren, die von den verlassenen Grubenbauen ausgehen.

(ff) Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass das neue Gesetz für einzelne Dritte einen sehr erheblichen Grundrechtseingriff darstellen könnte. Die konkreten Folgen für die betroffenen Dritten müssten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens noch ermittelt werden. Dabei ist auch der über Art. 14 GG gewährleistete Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes zu berücksichtigen. Zu den als Eigentum geschützten Rechten des Privatrechts gehören auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb oder Betriebseigentum. Es handelt sich um ein auf dem Wege richterrechtlicher Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs „sonstiges Recht“ entwickeltes Auffangrecht, das sich auf die wertprägende Sach- und Rechtsgesamtheit eines wirtschaftlichen Unternehmens bezieht. Seine Schutzwirkung geht über den Schutz der ohnehin gewährleisteten Einzelrechte hinaus. Seine Anerkennung trägt dem Umstand Rechnung, dass eigentliche Lebens- und Wirkungsgrundlage des unternehmerisch Tätigen nicht lediglich die zum Unternehmen gehörenden Güter als einzelne sind; dies ist vielmehr der in sich geschlossenen Wirtschaftskörper des Unternehmens in seiner ökonomischen Funktion.¹¹⁴

¹¹⁴ *Wendt* in: Sachs GG Kommentar, Art. 14, Rn. 26.

Mit dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb umfasst Art. 14 GG nicht die allgemeinen Gegebenheiten und Chancen, innerhalb derer der Unternehmer seine Tätigkeit entfaltet und die keinen Bezug zu einem bestimmten einzelnen Gewerbebetrieb haben, auch wenn sie für das Unternehmen und seine Rentabilität von erheblicher Bedeutung sind oder die Folge einer bestimmten Rechtslage darstellen.¹¹⁵ Rechtlich geschützt sind nur solche Gegebenheiten und Vorteile, auf deren Fortbestand der Betriebsinhaber vertrauen kann.¹¹⁶ Vorliegend dürften Dritte darauf vertrauen, nicht durch umfassende Informationspflichten in ihrem Geschäftsbetrieb derart übermäßig gestört zu werden, dass ein ordentlicher Geschäftsbetrieb nicht mehr möglich ist.

Sofern sich im Rahmen der näheren Untersuchung herausstellen sollte, dass einzelne Dritte durch die Herausgabepflichten derart in Anspruch genommen werden würden, dass der Fortbestand des Gewerbebetriebs gefährdet ist, würde neben Art. 12 GG auch der Schutz von Art. 14 GG greifen. Derartige Eingriffe müssten so abgemildert werden, dass der Bestand des Unternehmens nicht gefährdet ist. In Betracht kämen hierfür lange Fristen zur Vorlage der Informationen sowie Entschädigungszahlungen.

(gg) Geistiges Eigentum

Näher im Gesetzgebungsprozess zu untersuchen wäre auch, inwiefern geistiges Eigentum durch die neue Regelung betroffen wäre. Art. 14 GG schützt beispielsweise auch das Urheberrecht.¹¹⁷ Nach dem derzeitigen Stand ist nicht geplant, ggf. urheberrechtlich geschützte Werke zu veröffentlichen oder zu verwerten. Der Bergbehörde NRW geht es lediglich um die für die Gefahrenabwehr notwendige Informationsgewinnung. Auch dies könnte in Rechte des Urhebers eingreifen.¹¹⁸ Mangels Kenntnis der konkret vorzulegenden Unterlagen und den zugrundeliegenden Vereinbarungen mit den Urhebern kann

¹¹⁵ *Wendt* in: Sachs GG Kommentar, Art. 14, Rn. 47.

¹¹⁶ *Wendt* in: Sachs GG Kommentar, Art. 14, Rn. 47.

¹¹⁷ *Hofmann* in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG Kommentar, Art. 14, Rn. 17.

¹¹⁸ Vgl. hierzu auch G.II.2, S. 153 ff.

hier keine abschließende Bewertung vorgenommen werden. Die gesetzliche Regelung müsste so ausgestaltet werden, dass eine Verletzung solcher Rechte ausgeschlossen ist.

(hh) Informationelle Selbstbestimmung

Zu berücksichtigen ist auch, dass in den Informationen und Unterlagen personenbezogene Daten erhalten sind, die durch die informationelle Selbstbestimmung des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt ist. Der Schutzbereich umfasst dabei nicht nur die Veröffentlichung, sondern jede Verarbeitung der Daten. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung kann aber durch den Schutz der überragend wichtigen Gemeinschaftsgüter gerechtfertigt werden.

V. Ergebnis

1. Allgemeine Pflicht

Vorliegend kann nicht abschließend beurteilt werden, ob eine gesetzliche Regelung zur Herausgabe von Informationen durch Dritte verfassungsgemäß ist. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens müsste der Nutzen des Gesetzes und die Schwere des Eingriffs noch weiter untersucht und bewertet werden. Hierbei steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Nach der jetzigen Informationslage (relativ wenige Fälle, Wahrscheinlichkeit der Gefahr) wird es unter Abwägung der betroffenen Rechtsgüter trotz des Schutzes von überragend wichtigen Gemeinschaftsgütern (Leib, Leben und Eigentum) nicht ohne erhebliche verfassungsrechtliche Risiken sein, wenn der Gesetzgeber sich für eine entsprechende Regelung entscheidet. Es müssten unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse zur Schwere des Eingriffs und zum Nutzen des Gesetzes zur Abwehr von Gefahren für Leib, Leben und Eigentum angemessene Maßnahmen zur Abmilderung des Eingriffs geschaffen werden. In Betracht kommen hier lange Fristen

zur Vorlage der Informationen und Unterlagen, Entschädigungsregelungen und Ausnahmetatbestände.

Insgesamt handelt sich im Ergebnis um eine Abwägungsentscheidung, deren Ausgang sich nie sicher vorhersagen lässt und insbesondere von der Belastbarkeit der Einschätzung der tatsächlichen Lage abhängt.

2. „Soll“-Vorschrift

Sofern der Gesetzgeber sich gegen eine umfassende Herausgabepflicht für Dritte (z.B. Planungs-/ Ingenieurbüros) entscheidet, kommen abgemilderte Varianten dieser Herausgabepflicht in Betracht.

So könnte sich die Regelung darauf beschränken, dass die Bergbehörde NRW lediglich konkrete Informationen/ Unterlagen bei den Dritten anfordern kann. Dieser Weg wäre – wie vorstehend unter D.IV.4.b)bb)(5)(c), S. 87, dargestellt – nicht ebenso effektiv, würde die Grundrechte jedoch weniger einschränken und unterläge daher geringeren Anforderungen. Insbesondere könnte zuvor ein Verantwortlicher, der als Auftraggeber über diese Kenntnisse verfügen dürfte, in Anspruch genommen werden.

Ferner könnten die Unternehmen allgemein oder situativ zu einer Anzeige aufgefordert (aber nicht verpflichtet) werden, dass sie eine konkret bezeichnete Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme in der Vergangenheit durchgeführt haben, jedoch ohne Vorlage der entsprechenden Unterlagen („Soll“-Vorschrift). Die Bergbehörde NRW könnte dann zunächst an entsprechende Verantwortliche (Bergwerks- oder Grundstückseigentümer) herantreten. Eine solche Regelung würde – je nach konkreter Formulierung – keinen oder nur einen abgeschwächten Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen Dritten darstellen. Da in der freiwilligen Herausgabe der Unterlagen – je nach konkreter Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung – auch eine Einwilligung (sog. „Grundrechtsverzicht“) zu sehen sein könnte, dürfte auch kein Eingriff in die Eigentumsfreiheit der betroffenen

Unternehmen (Art. 14 GG) vorliegen.¹¹⁹ Jedoch kommen im Falle der „freiwilligen“ Herausgabe von Informationen/ Unterlagen Eingriffe in die Eigentumsfreiheit der betroffenen Urheber sowie in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wegen der Verarbeitung personenbezogener Daten in Betracht. Diese Eingriffe könnten aber grundsätzlich durch den Schutz von Leib, Leben und Eigentum gerechtfertigt werden. Auch diesbezüglich müssten im Gesetzgebungsverfahren die konkreten Auswirkungen noch genauer untersucht und letztlich von Gesetzgeber entschieden werden, ob der Schutz der Gemeinschaftsgüter den Grundrechtseingriff rechtfertigt.

¹¹⁹ Hierzu umfassend *Bethge*, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Grundrechtsverzichts, Hamburg, 2014.

E. Genehmigungspflicht und/oder Eingriffsbefugnis

I. Aktuelle Rechtslage und Regelungsziele

Durch die neue gesetzliche Regelung soll eine Verpflichtung geschaffen werden, bei der Planung und Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen bestimmte technische Standards einzuhalten. Die Sicherungsarbeiten an verlassenen Grubenbauen sollen ggf. unter Aufsicht der Bergbehörde NRW erfolgen, damit die Arbeiten sachgerecht ausgeführt und mit der notwendigen Fachkompetenz begleitet und ggf. betroffene Bergwerkseigentümer beteiligt werden können.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind zwei Regelungsvarianten denkbar:

- Ein Genehmigungserfordernis durch die Bergbehörde NRW oder
- Eine reine Anzeigepflicht bei der Bergbehörde NRW in Kombination mit einer Eingriffsbefugnis.

Beide Regelungsvarianten werden im Folgenden¹²⁰ im Einzelnen erläutert. Die Grundlagen zur Melde- bzw. Anzeigepflicht sind unter C., S. 25 ff., dargestellt.

Eine spezialgesetzliche Verpflichtung, bei der Planung und Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen bestimmte Standards einzuhalten, welche den Stand der Technik widerspiegeln oder die Bergbehörde NRW bei der Durchführung dieser Sicherungsmaßnahmen zu beteiligen, besteht nicht.¹²¹

Derzeit sichern Altbergbaugesellschaften verlassene Grubenbaue in eigener Verantwortung im Rahmen ihrer Verkehrssicherungspflicht. Dies erfolgt in der Regel nach technischen Standards, die sie selbst entwickelt haben und die sich an Übereinkünften von Fachkreisen orientieren. Es erfolgt ein ständiger fachlicher Austausch zu den

¹²⁰ Hierzu unter E.II., S. 106 ff.

¹²¹ Drucksache 17/1407, S. 60 f.

Schwerpunktthemen des Altbergbaus in Arbeitskreisen zwischen der Bergbehörde NRW und den Altbergbaugesellschaften. Seitens der Altbergbaugesellschaften wird der Beginn und das Ende von Sicherungsmaßnahmen der Bergbehörde NRW meist schriftlich angezeigt. In besonders gelagerten Einzelfällen erfolgt die Beteiligung der Bergbehörde NRW auch im laufenden Sicherungsfall. Häufig werden mit der Fachbauleitung der Maßnahmen Sachverständige beauftragt, die von der Bergbehörde NRW nach § 36 GewO auf dem Gebiet des Bergwesens öffentlich bestellt und vereidigt sind. Nach Ende von Sicherungsarbeiten erhält die Bergbehörde NRW in der Regel einen Abschlussbericht (Sachverständigengutachten) zur Kenntnisnahme. Dieses Verfahren wird aber auf freiwilliger Basis¹²² von den Altbergbaugesellschaften durchgeführt. Eine direkte rechtliche Verpflichtung hierzu besteht nicht.^{123 124}

Die Sicherung altbergbaulicher Hinterlassenschaften erfolgt nicht nur durch die Altbergbaugesellschaften, sondern immer wieder auch durch unerfahrene Dritte im Rahmen von Einzelmaßnahmen (z.B. eigener Hausbau). Diese setzen zum Teil Verfahren ein, die für den entsprechenden Zweck unzureichend oder unter Nachhaltigkeitsaspekten fragwürdig sind. Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch solche Maßnahmen selbst neue Gefahren geschaffen werden. Nach § 48 Abs. 3 OBG NRW liegt die behördliche Zuständigkeit für Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren aus verlassenen Grubenbauen, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen, bei der Bergbehörde NRW.¹²⁵ Im Falle einer konkreten Gefahr, etwa einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Tagesbruchs, erfolgt die Abwehr der Gefahr aufgrund der allgemeinen Gefahrenabwehnorm des § 14 OBG NRW. In diesen Fällen kann die Bergbehörde NRW auch eine Anordnung zur ordnungsgemäßen Durchführung der (Sicherungs-)Maßnahmen treffen. Sofern eine solche

¹²² Bzw. zur Erfüllung der ihnen obliegenden Verkehrssicherungspflicht.

¹²³ Die Altbergbaugesellschaften sind nur indirekt zu einem Verfahren dieser Art verpflichtet, da ihnen die Verkehrssicherungspflicht obliegt. Aus dieser ergeben sich aber keine konkreten Beteiligungspflichten, denn es obliegt den Altbergbaugesellschaften zu entscheiden, wie sie der Verkehrssicherungspflicht nachkommen.

¹²⁴ Drucksache 17/1407, S. 60 f.

¹²⁵ Hierzu im Einzelnen unter B.I.2, S. 8 ff.

konkrete Gefahr nicht vorliegt, müssen die geplanten Sicherungsmaßnahmen aber nicht durch die Bergbehörde NRW genehmigt oder begleitet werden.

Eine Beteiligung der Bergbehörde NRW bei der Erteilung von Baugenehmigungen findet – zumindest teilweise – statt. Zur Verbesserung der Handhabung von bergbaulichen Hinterlassenschaften wurden die Bauaufsichtsbehörden in Dienstbesprechungen des Bauministeriums umfassend informiert. Soweit bergbauliche Hinterlassenschaften in Baugenehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind, erfolgt in vielen Fällen eine Beteiligung der Bergbehörde NRW durch die Bauaufsichtsbehörde. Die Bergbehörde NRW gibt Empfehlungen zur weiteren Vorgehensweise bei der Sicherung bergbaulicher Hinterlassenschaften.

II. Regelungsansätze und vergleichbare Regelungen

Die Bergbehörde NRW soll Einwirkungsmöglichkeiten in Bezug auf Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen erhalten. Wie bereits einleitend dargestellt, kommen hierbei zwei Regelungsvarianten in Betracht. Zum einen ein „echter“ Genehmigungstatbestand und zum anderen eine Anzeigepflicht, die mit einer Eingriffsbefugnis der Bergbehörde NRW kombiniert wird. Beide Varianten werden im Folgenden dargestellt.

1. Regelung in anderen Bundesländern.

Die SächsHohlrVO enthält keine Eingriffsbefugnis, enthalten ist nur ein Betretungsrecht für die Behörde.

Nach § 3 Abs. 2 ThürABbUHG kann die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus Objekten des Altbergbaus oder aus unterirdischen Hohlräumen abzuwehren. Hier wird also ein Eingriffstatbestand geschaffen, der vergleichbar ist mit § 14 OBG NRW. § 4 Abs. 1 ThürABbUHG fordert für die wesentliche Änderung oder

gewerbliche Nutzung von Objekten des Altbergbaus und die Errichtung, wesentliche Änderung oder gewerbliche Nutzung von unterirdischen Hohlräumen eine Genehmigung durch die zuständige Behörde. In Thüringen wird somit ein echter Genehmigungstatbestand geschaffen. Zusätzlich statuiert das ThürABbUHG eine eigene Eingriffsbefugnis der Behörde bei Vorliegen einer Gefahr.

2. Echter Genehmigungstatbestand

Ein möglicher Ansatz, um der Bergbehörde NRW mehr Kontrollrechte einzuräumen, besteht in der Schaffung eines Genehmigungstatbestandes, vergleichbar mit der Regelung in Thüringen. In das neue Gesetz könnte eine Regelung aufgenommen werden, nach der Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen der Genehmigung der Bergbehörde NRW bedürften.

Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen finden nicht im „luftleeren Raum“ statt, sondern können nach Maßgabe anderer Rechtsvorschriften bereits genehmigungspflichtig sein. Genehmigungspflichten können sich beispielsweise nach Bauordnungs-, Straßen-, Eisenbahn- oder Immissionsschutzrecht ergeben. Daher muss entschieden werden, in welchem Verhältnis die Genehmigung der Bergbehörde NRW zu anderen Genehmigungen stehen soll.

Dieser Aspekt wird meist in Zusammenhang mit der Baugenehmigung behandelt. Auch vorliegend bestehen die meisten Berührungspunkte mit dem Bauordnungsrecht. Es handelt sich bei vielen Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen um die Errichtung, Änderung und den Abbruch baulicher Anlagen. Da auch die nach anderen Gesetzen bestehenden Genehmigungspflichten oft parallel zur Baugenehmigungspflicht bestehen, soll zunächst das Verhältnis von speziellen Genehmigungsvorbehalten zur Baugenehmigung untersucht werden. In diesem Rahmen soll dann festgestellt werden, an welchem Regelungsmodell sich die neue gesetzliche Regelung orientieren kann.

a) Inhalt der Baugenehmigung

Die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung von Anlagen bedürfen gem. § 60 Abs. 1 BauO NRW 2018 der Baugenehmigung, soweit in den §§ 61 bis 63, 78 und 79 BauO NRW 2018 nichts anderes bestimmt ist. Demnach bedarf also nicht jede Sicherungsmaßnahme in Zusammenhang mit einer baulichen Anlage einer Baugenehmigung. Vielmehr differenziert die Bauordnung die nachfolgenden Verfahren:

- genehmigungsfreie Vorhaben,
- (rein) anzeigepflichtige Vorhaben,
- Vorhaben, für die ein Freistellungsverfahren geführt werden muss,
- vereinfachte Genehmigungsverfahren (beschränkter Prüfungsumfang) und
- vollständige Baugenehmigungsverfahren.

Nur im vollständigen Baugenehmigungsverfahren prüft die Bauaufsichtsbehörde gem. § 74 Abs. 1 BauO NRW 2018 umfassend, ob einem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften entgegenstehen. Prüfungsmaßstab ist dann das gesamte geltende öffentliche Recht.¹²⁶

Sofern eine Baugenehmigung erforderlich ist, prüft die Bauaufsichtsbehörde neben dem öffentlichen Baurecht insbesondere auch das Baunebenrecht. Beim Baunebenrecht handelt es sich um Materien des öffentlichen Rechts, die neben dem Baurecht im engeren Sinne spezialgesetzliche Regelungen enthalten, die bei der Errichtung von Bauvorhaben zu beachten sind.¹²⁷ Das Baunebenrecht umfasst eine Vielzahl von Gesetzen des Bundes und der Länder. Zu nennen sind hier beispielsweise das Denkmalschutzrecht,

¹²⁶ *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 98 (a.F.).

¹²⁷ *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 108 (a.F.).

das Forst- und Waldrecht, das Gewerbe- und Arbeitsstättenrecht, das Immissionsschutzrecht, das Natur- und Landschaftsrecht sowie das Straßen- und Wasserrecht.¹²⁸

Die Baugenehmigung bestätigt bezüglich der erfassten Prüfungsgegenstände die öffentlich-rechtliche Unbedenklichkeit des Vorhabens.¹²⁹ Die Bauaufsichtsbehörde hat also grundsätzlich das gesamte öffentliche Recht zu beachten. Sofern sie Anforderungen übersieht und eine Baugenehmigung erteilt, obwohl ein Verstoß gegen eine Bestimmung des Baunebenrechts vorliegt, führt dies aber nicht dazu, dass diese Vorschrift nicht zu beachten ist. Übersieht die Bauordnungsbehörde eine Anforderung, fängt § 74 Abs. 3 S. 2 BauO NRW 2018 das Versäumnis auf. Denn der Bauherr bleibt demnach verpflichtet, die erforderliche Gestattung einzuholen. Daher kann z.B. die Straßenbaubehörde nach § 22 S. 1 StrWG NRW die Beseitigung einer ohne erforderliche Sondernutzungserlaubnis angebrachten Werbetafel trotz vorliegender Baugenehmigung anordnen. Eine fachrechtliche Beseitigungsverfügung scheidet wegen des Vertrauensschutzes nur dann aus, wenn die Fachbehörde im Baugenehmigungsverfahren beteiligt wurde und zu dem Vorhaben positiv Stellung genommen hat.

Im Folgenden soll das Verhältnis der Baugenehmigung zu anderen Genehmigungen dargestellt und damit geprüft werden, ob diese Regelungssystematik auch auf den vorliegenden Fall übertragen werden könnte.

b) Genehmigungen, die die Baugenehmigung ersetzen

Ausdrücklich geregelt ist in § 61 Abs. 2, 3 BauO NRW 2018, dass bestimmte Genehmigungen die Baugenehmigungen miteinschließen. Hierbei handelt es sich um bestimmte Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutz-, nach dem Gerätesicherheits-, nach dem Gentechnik-, dem Abfall- und dem Bundes- und Landesbodenschutzgesetz sowie um Planfeststellungsverfahren. In diesen Fällen schließt der

¹²⁸ *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 109 (a.F.).

¹²⁹ *Johlen* in: Gädtke/Czepuck/Johlen/Plietz/Wenzel, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 45 (a.F.).

Planfeststellungsbeschluss, die Genehmigung oder Erlaubnis die Baugenehmigung ein („Konzentrationswirkung“). Es entfällt dann ein eigenständiges bauaufsichtsrechtliches Genehmigungsverfahren.¹³⁰ Das hat zur Folge, dass die Genehmigungsbehörde auch die Übereinstimmung des Vorhabens mit den baurechtlichen Vorschriften prüfen muss. Auch wenn sie diese Prüfung nicht selbst durchführen muss, sondern die Bauordnungsbehörde in das Genehmigungsverfahren mit einbeziehen kann, tritt nur die Genehmigungsbehörde nach außen auf. Sie haftet somit für die Übereinstimmung des Vorhabens mit den baurechtlichen Vorschriften.

Eine solche Konstellation ist hier nicht vorgesehen. Das neu zu schaffende Prüfungsrecht der Bergbehörde NRW soll nicht die Prüfung der Voraussetzungen für eine Baugenehmigung miteinschließen. Denn die Genehmigungsbehörde haftet für die von ihr zu prüfenden Vorgaben. Die Bergbehörde NRW verfügt jedoch nicht über die erforderlichen Kapazitäten, um die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baugenehmigung prüfen zu können. Auch wenn die Prüfung der baurechtlichen Vorgaben durch die Bauordnungsbehörden durchgeführt werden würde, würde die Haftung bei der Bergbehörde NRW liegen. Dies ist nicht gewollt. Diese Variante wird daher nicht weiterverfolgt.

c) Genehmigungen, die vor der Baugenehmigung erteilt sein müssen

Durch Gesetz kann angeordnet werden, dass vor Erteilung der Baugenehmigung eine andere Erlaubnis erteilt sein muss. Ein Beispiel hierfür regelt das Wasserrecht.

Erfordert die bauliche Nutzung eine wasserrechtliche Gestattung, z.B. zur Ableitung von Grundwasser nach § 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 Nr. 5 WHG oder Abwasserbeseitigung nach §§ 43 ff. LWG NRW, darf die Baugenehmigung erst erteilt werden, wenn die wasserrechtliche Erlaubnis vorliegt.¹³¹

¹³⁰ *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 138 ff. (a.F.).

¹³¹ *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 141 (a.F.).

Auch diese Regelungsvariante ist vorliegend nicht gewollt. Die zu erteilende Genehmigung soll nicht isoliert von der Baugenehmigung oder anderen erforderlichen Genehmigungen eingeholt werden.

d) Genehmigungen, die neben der Baugenehmigung stehen

Im Baugenehmigungsverfahren sind solche Vorschriften nicht zu prüfen, die die persönliche Zuverlässigkeit betreffen. So kann eine Baugenehmigung zur Errichtung einer Gaststätte nicht wegen persönlicher Unzuverlässigkeit des vorgesehenen Betreibers abgelehnt werden. Das Gaststättengesetz verbietet es nicht, die Gaststättenerlaubnis vor einer erforderlichen Baugenehmigung zu erteilen.¹³²

Ein solcher Sachverhalt ist hier jedoch nicht einschlägig, so dass auf diese Konstellation nicht weiter eingegangen werden muss.

e) Zweigleisiges Verfahren

Die Rechtsordnung kann auch ein zweigleisiges Verfahren anbieten, also sowohl ein spezialgesetzliches Erlaubnisverfahren als auch das bauaufsichtsrechtliche Prüfungsverfahren zur Prüfung des Spezialrechts alternativ eröffnen. Die Baugenehmigungsbehörde muss dann, wenn sie allein angerufen wird, auch das Fachrecht prüfen. Dem Antragsteller steht es aber frei, die Genehmigungen einzeln einzuholen.¹³³

Ein Beispiel hierfür bildet das Denkmalschutzrecht. So haben die Bauaufsichtsbehörden die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege gem. § 9 Abs. 3 S. 1 DSchG NRW in angemessener Weise zu berücksichtigen. In diesen Fällen entfällt eine besondere denkmalschutzrechtliche Erlaubnis nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW, die unter anderem erforderlich ist, wenn ein Baudenkmal verändert oder beseitigt werden soll (§ 9 Abs. 1

¹³² *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 142 (a.F.).

¹³³ *Schulte* in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 144 (a.F.).

lit. a DSchG NRW). Im Falle einer bauaufsichtlichen Genehmigung kann die Erlaubnis nach § 9 Abs. 1 DSchG NRW aber auch gemäß § 9 Abs. 3 S. 2 DSchG NRW gesondert beantragt werden. Für das Verhältnis der Baugenehmigung zur denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis liegt es mithin bei dem Betroffenen, ob er die Baugenehmigung beantragt, die gem. § 9 Abs. 3 S. 2 DSchG NRW die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis einschließt oder ob er nebeneinander sowohl eine Baugenehmigung als auch die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis begehrt.¹³⁴

Ein solches Verfahren käme auch für die vorliegende Regelungsmaterie in Betracht. Die altbergbauliche Genehmigung könnte dann entweder gemeinsam mit der Baugenehmigung (und anderen erforderlichen Genehmigungen) eingeholt werden oder – nach Wahl des Antragstellers – in einem eigenständigen Genehmigungsverfahren. Die Bergbehörde NRW müsste dann keine gesetzlichen Vorgaben prüfen, die außerhalb ihrer Zuständigkeit liegen. Sie würde auch nur für die Einhaltung der von ihr gestellten Anforderungen haften.

f) Abgestuftes Regelungssystem

Im Straßenrecht gibt es verschiedene Tatbestände, die Einfluss auf die Erteilung einer Baugenehmigung haben. Der Einfluss auf die Baugenehmigung ist unterschiedlich geregelt.

Nach § 9 Abs. 1 FStrG dürfen längs von Bundesfernstraßen bestimmte bauliche Anlagen nicht errichtet werden (Anbauverbot). Eine Ausnahme kann gem. § 9 Abs. 8 FStrG von der obersten Landesstraßenbaubehörde nur in Härtefällen zugelassen werden.

Nach § 9 Abs. 2 FStrG bedürfen Baugenehmigungen und andere Genehmigungen der Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde, wenn kein Fall des § 9 Abs. 1

¹³⁴ Schulte in: Boeddinghaus/Hahn/Schulte, BauO NRW Kommentar, § 75, Rn. 145 (a.F.); OVG NRW, Urt. v. 17.8.2001 – 7 A 4146/94; Urt. v. 18.05.1984 – 11 A 1776/83.

FStrG vorliegt, die baulichen Anlagen aber dennoch in einem bestimmten Bereich um die Fernstraße befinden. Die Zustimmung darf nach § 9 Abs. 3 FStrG nur versagt oder mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden, soweit dies wegen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, der Ausbauabsichten oder der Straßenbaugestaltung nötig ist.

§ 9 Abs. 5 FStrG bestimmt, dass soweit die baulichen Anlagen nach § 9 Abs. 2 FStrG keiner Baugenehmigung oder einer Genehmigung nach anderen Vorschriften bedürfen, an die Stelle der Zustimmung die Genehmigung der obersten Landesstraßenbaubehörde tritt.

Die Norm regelt zudem den Fall, dass die von der Landesstraßenbaubehörde zu wahren- den Belange schon ausreichend bei Erstellung des Bebauungsplans gewahrt wurden. Gemäß § 9 Abs. 7 FStrG gelten das Anbauverbot und das Zustimmungs- bzw. Genehmigungserfordernis nicht, soweit das Bauvorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplans entspricht (§ 9 BauGB), der mindestens die Begrenzung der Verkehrsfläche sowie an diesem gelegene überbaubare Grundstücksflächen enthält und unter Mitwirkung des Trägers der Straßenbaulast zustande gekommen ist.

§ 9 Abs. 9 FStrG regelt eine Entschädigungspflicht, sofern ein Wertverlust durch die Beschränkungen des Fernstraßenrechts eintritt.

Eine vergleichbare Regelung enthält auch das StrWG NRW. Zwar ist hier kein Verbot i.S.v. § 9 Abs. 1 FStrG geregelt,¹³⁵ jedoch besteht eine § 9 Abs. 2 FStrG entsprechende Regelung. Gem. § 25 Abs. 1 StrWG NRW bedürfen Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen der Zustimmung der Straßenbaubehörde, wenn sich die bauliche Anlage im Bereich von bestimmten Straßen befindet. Auch hier darf gem. § 25 Abs. 2 StrWG NRW die Zustimmung nur versagt oder mit Bedingungen und Auflagen erteilt werden, wenn eine konkrete Beeinträchtigung der Sicherheit oder

¹³⁵ § 25 Abs. 6 StrWG enthält aber die Ermächtigung für Gemeinden vergleichbares durch Satzung zu regeln.

Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten ist oder Ausbaubehabsichten sowie die Straßenbau-gestaltung dies erfordern. Die Zustimmung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang der erforderlichen Antragsunterlagen bei der Straßenbau-behörde unter Angabe der Gründe versagt wird. § 25 Abs. 4 StrWG NRW regelt wie § 9 Abs. 5 FStrG den Fall, dass keine Baugenehmigung oder andere Genehmigung erforder-lich ist. § 25 Abs. 5 StrWG entspricht § 9 Abs. 7 FStrG zur Berücksichtigung der Beschrän-kungen im Bebauungsplan. Eine Entschädigung ist in § 26 StrWG NRW geregelt.

Zusammengefasst und vereinfacht dargestellt kennt das Straßenrecht somit folgende, abgestufte Regelungen:

- In unmittelbarer Nähe der Straße sind bauliche Anlagen grundsätzlich verboten.
- In der Nähe der Straße darf eine Baugenehmigung für eine bauliche Anlage nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde erteilt werden.
- Sofern für die bauliche Anlage in der Nähe der Straße keine Baugenehmigung erfor-derlich ist, muss eine Genehmigung der Straßenbaubehörde eingeholt werden
- Sofern die straßenrechtlichen Belange ausreichend im Bebauungsplan berücksich-tigt wurden und der Bebauungsplan unter Mitwirkung der Straßenbaubehörde zu-stande gekommen ist, ist keine Zustimmung der Straßenbaubehörde erforderlich

3. Anzeigepflicht und Eingriffsbefugnis

Neben einer „echten“ Genehmigungspflicht kommt eine Anzeigepflicht, die mit einer Eingriffsbefugnis der Bergbehörde NRW kombiniert wird, in Betracht. Gesetzlich vorge-schrieben wäre dann nur die Anzeige der geplanten Sicherungsmaßnahme, nicht aber eine Genehmigung. Damit der Behörde dennoch Eingriffsbefugnisse zusteht, könnte eine Ermächtigungsgrundlage für ein Eingreifen der Behörde geschaffen werden, wenn die angezeigte Sicherungsmaßnahme im Einzelfall rechtswidrig wäre (z.B. nicht den

technischen Standards entspricht). Der Vorhabenträger bräuchte dann keine Genehmigung der Bergbehörde NRW, um mit seinem Vorhaben zu beginnen. Er müsste sein Vorhaben aber bei der Behörde rechtzeitig anzeigen. Die Behörde könnte dann – sofern erforderlich – innerhalb einer geeigneten Frist eingreifen.

a) Wasserrecht

Eine solche Anzeigepflicht, die mit einer Eingriffsbefugnis kombiniert ist, findet sich beispielsweise im Wasserrecht. Die Planung von bestimmten Anlagen bzw. die Vornahme mancher Tätigkeiten (Bohrungen) müssen im Bereich des Wasserrechts der zuständigen Behörde angezeigt werden. Diese kann dann ggf. entscheiden, dass eine Genehmigung erforderlich ist (z.B. § 41 LWG NRW oder § 49 Abs. 1 WHG).

In § 41 LWG NRW werden Anzeige- und Anordnungsbefugnisse kombiniert. Zunächst ist nur eine Anzeige, verbunden mit der Einreichung bestimmter Unterlagen, erforderlich. Die Behörde kann dann aber ggf. Regelungen treffen.

§ 41 LWG NRW

Die Planung zur Errichtung oder wesentlichen Änderung einer Aufbereitungsanlage oder ihres Betriebs für die öffentliche Trinkwasserversorgung hat der Betreiber unverzüglich nach Aufstellung des Planes der zuständigen Behörde anzuzeigen. Der Anzeige sind Zeichnungen, Nachweise und Beschreibungen beizufügen, welche die technischen Grundzüge der Anlage oder der Änderungen erkennen lassen. Die zuständige Behörde kann im Hinblick auf die Errichtung oder wesentliche Änderung Regelungen treffen, um schädliche Gewässerveränderungen zu verhüten oder auszugleichen, oder um sicherzustellen, dass die Aufbereitungsanlagen entsprechend den Anforderungen des § 40 errichtet, geändert und betrieben werden.

Das Regelungssystem des § 41 LWG NRW verwendet auch § 57 LWG NRW für Planungen und für den Betrieb von Kanalisationsnetzen. Gemäß § 57 Abs. 1 LWG NRW ist die Erstellung und der Betrieb von Kanalisationsnetzen der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Behörde kann dann die erforderlichen Regelungen treffen. Wird die Planung nach sechs Monaten nicht beanstandet, kann der Anzeigende davon ausgehen, dass er seine Planung umsetzen kann. Das für Umwelt zuständige Ministerium wird zudem in § 57

Abs. 1 LWG NRW ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen über Art und Inhalt der vorzulegenden Unterlagen zu treffen.

§ 57 LWG NRW

- (1) *Die Planung zur Erstellung, der Betrieb von Kanalisationsnetzen für die private, gewerbliche oder diesen vergleichbaren Kanalisationsnetzen von befestigten Flächen, die größer als drei Hektar sind, und für die öffentliche Abwasserbeseitigung sowie wesentliche Änderungen von Planung zur Erstellung und Betrieb sind der zuständigen Behörde anzuzeigen. Diese kann im Hinblick auf die Erstellung oder wesentliche Änderung der Planung sowie den Betrieb Regelungen treffen, um nachteilige Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu verhüten oder auszugleichen oder um sicherzustellen, dass die Abwasseranlagen nach § 60 des Wasserhaushaltsgesetzes und § 56 Absatz 1 errichtet und betrieben werden. Wird die Planung nach sechs Monaten nicht beanstandet, kann der Anzeigende davon ausgehen, dass er seine Planung umsetzen kann. Für bestehende Kanalisationsnetze haben die Betreiber einen Bestandsplan über die Abwasseranlagen und einen Plan über deren Betrieb aufzustellen. Die Pläne sind fortzuschreiben. Sie sind der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen. Das für Umwelt zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Regelungen über Art und Inhalt der vorzulegenden Unterlagen für die Anzeige, den Bestandsplan und den Plan über den Betrieb zu treffen.*

Gemäß § 49 WHG sind Arbeiten, die sich auf das Grundwasser auswirken können, der zuständigen Behörde einen Monat vor Beginn der Arbeiten anzuzeigen. Die zuständige Behörde hat die Einstellung anzuordnen, wenn eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit zu besorgen ist. Die Behörde hat die insoweit erforderlichen Maßnahmen anzuordnen.

§ 49 WHG

- (1) *Arbeiten, die so tief in den Boden eindringen, dass sie sich unmittelbar oder mittelbar auf die Bewegung, die Höhe oder die Beschaffenheit des Grundwassers auswirken können, sind der zuständigen Behörde einen Monat vor Beginn der Arbeiten anzuzeigen. Werden bei diesen Arbeiten Stoffe in das Grundwasser eingebracht, ist abweichend von § 8 Absatz 1 in Verbindung mit § 9 Absatz 1 Nummer 4 anstelle der Anzeige eine Erlaubnis nur erforderlich, wenn sich das Einbringen nachteilig auf die Grundwasserbeschaffenheit auswirken kann. Die zuständige Behörde kann für bestimmte Gebiete die Tiefe nach Satz 1 näher bestimmen.*
- (2) *Wird unbeabsichtigt Grundwasser erschlossen, ist dies der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen.*
- (3) *In den Fällen der Absätze 1 und 2 hat die zuständige Behörde die Einstellung oder die Beseitigung der Erschließung anzuordnen, wenn eine nachteilige Veränderung der Grundwasserbeschaffenheit zu besorgen oder eingetreten ist und der Schaden nicht anderweitig vermieden oder ausgeglichen werden kann; die zuständige Behörde hat die*

insoweit erforderlichen Maßnahmen anzuordnen. Satz 1 gilt entsprechend, wenn unbefugt Grundwasser erschlossen wird. [...]

b) Bauordnungsrecht

Auch im Bauordnungsrecht besteht in bestimmten Fallkonstellationen nur eine Anzeigepflicht. Gemäß § 63 BauO NRW 2018 bedürfen bestimmte Bauvorhaben keiner Baugenehmigung. § 63 Abs. 3 BauO NRW 2018 bestimmt, dass in diesen Fällen die erforderlichen Unterlagen bei der Gemeinde einzureichen sind. Diese leitet die Unterlagen dann ggf. an die untere Bauaufsichtsbehörde weiter. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht nicht. Mit dem Bauvorhaben darf einen Monat nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen begonnen werden. Teilt die Gemeinde vor Ablauf der Frist mit, dass kein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden soll und sie keine Untersagung des Bauvorhabens beantragen wird, kann mit der Ausführung des Bauvorhabens begonnen werden.

Gemäß § 63 Abs. 4 BauO NRW 2018 müssen bei bestimmten Wohngebäuden vor Baubeginn ein von einem staatlich anerkannten Sachverständigen geprüfter Nachweis über die Standsicherheit und Nachweise über den Schallschutz und den Wärmeschutz vorliegen.

§ 63 BauO NRW 2018

- (1) Keiner Baugenehmigung bedarf unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von [...].*
- (2) Nach Absatz 1 ist ein Bauvorhaben genehmigungsfrei gestellt, wenn [...].*
- (3) Die Bauherrschaft hat die erforderlichen Unterlagen bei der Gemeinde einzureichen. Die Gemeinde legt, soweit sie nicht selbst Bauaufsichtsbehörde ist, eine Fertigung der Unterlagen unverzüglich der unteren Bauaufsichtsbehörde vor. Eine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde besteht nicht. Mit dem Bauvorhaben darf einen Monat nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen bei der Gemeinde begonnen werden. Teilt die Gemeinde der Bauherrschaft vor Ablauf der Frist schriftlich mit, dass kein Genehmigungsverfahren durchgeführt werden soll und sie eine Untersagung nach § 15 Absatz 1 Satz 2 Baugesetzbuch nicht beantragen wird, darf die Bauherrschaft mit der Ausführung des Bauvorhabens beginnen; von der Mitteilung nach Halbsatz 1 hat die Gemeinde die Bauaufsichtsbehörde zu unterrichten. Will die Bauherrschaft mit der Ausführung des*

Bauvorhabens mehr als drei Jahre, nachdem die Bauausführung nach den Sätzen 4 und 5 zulässig geworden ist, beginnen, gelten die Sätze 1 bis 3 entsprechend.

- (4) *Bei Wohngebäuden mit mehr als zwei Wohnungen, jedoch nicht ihren Nebengebäuden und Nebenanlagen, müssen vor Baubeginn ein von einer oder einem staatlich anerkannten Sachverständigen im Sinne des § 87 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 geprüfter Nachweis über die Standsicherheit und von einer oder einem staatlich anerkannten Sachverständigen aufgestellte oder geprüfte Nachweise über den Schallschutz und den Wärmeschutz vorliegen. Bei Wohngebäuden der Gebäudeklasse 3 muss zusätzlich von einer oder von einem staatlich anerkannten Sachverständigen geprüft und bescheinigt werden, dass das Vorhaben den Anforderungen an den Brandschutz entspricht. Die Bauherrschaft hat den Angrenzern (§ 72 Absatz 1) vor Baubeginn mitzuteilen, dass ein genehmigungsfreies Bauvorhaben nach Absatz 1 oder Absatz 5 durchgeführt werden soll, zu dem die Gemeinde keine Erklärung nach Absatz 2 Nummer 5 abgegeben hat. [...]*

Hier wird also eine Anzeigepflicht statuiert, in der auch geregelt wird, welche Unterlagen mit der Anzeige vorzulegen sind. Es muss also nicht nur das „Ob“ angezeigt werden. Durch die Pflicht, ein von einem staatlich anerkannten Sachverständigen geprüften Nachweis über die Standsicherheit und Nachweise über den Schallschutz und den Wärmeschutz vorzulegen, wird zudem die Einhaltung bestimmter technischer Standards sichergestellt. Indem erst einen Monat nach der Anzeige mit dem Bau begonnen werden darf, wird der Behörde auch die Möglichkeit eingeräumt, vor Baubeginn die Unterlagen zu prüfen. Bemerkenswert ist zudem, dass gesetzlich bestimmt wird, dass die Behörde nicht zur Prüfung der Anzeige verpflichtet ist.

c) Immissionsschutzrecht

Im Immissionsschutzrecht müssen gemäß § 23a BImSchG bestimmte Anlagen der zuständigen Behörde angezeigt werden. Es wird bestimmt, welche Unterlagen vorzulegen sind und unter welchen Umständen bestimmte Gutachten vorzulegen sind. Die Behörde teilt dem Betroffenen dann bestimmte Umstände (Sicherheitsabstand) innerhalb einer Frist von zwei Monaten mit und informiert auch die Öffentlichkeit hierüber. Wird kein Genehmigungsverfahren nach § 23b BImSchG durchgeführt, macht die zuständige Behörde dies in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes des Betriebsbereichs verbreitet sind, öffentlich bekannt. Der Träger des Vorhabens darf die Errichtung und den Betrieb

oder die Änderung vornehmen, sobald die zuständige Behörde ihm mitteilt, dass sein Vorhaben keiner Genehmigung bedarf.

§ 23a BImSchG

- (1) *Die störfallrelevante Errichtung und der Betrieb oder die störfallrelevante Änderung einer nicht genehmigungsbedürftigen Anlage, die Betriebsbereich oder Bestandteil eines Betriebsbereichs ist, ist der zuständigen Behörde vor ihrer Durchführung schriftlich oder elektronisch anzuzeigen, sofern eine Genehmigung nach Absatz 3 in Verbindung mit § 23b nicht beantragt wird. Der Anzeige sind alle Unterlagen beizufügen, die für die Feststellung nach Absatz 2 erforderlich sein können; die zuständige Behörde kann bei einer elektronischen Anzeige Mehrausfertigungen sowie die Übermittlung der der Anzeige beizufügenden Unterlagen auch in schriftlicher Form verlangen. Soweit es zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands erforderlich ist, kann die zuständige Behörde ein Gutachten zu den Auswirkungen verlangen, die bei schweren Unfällen durch die Anlage hervorgerufen werden können. Die zuständige Behörde hat dem Träger des Vorhabens den Eingang der Anzeige und der beigefügten Unterlagen unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu bestätigen. Sie teilt dem Träger des Vorhabens nach Eingang der Anzeige unverzüglich mit, welche zusätzlichen Unterlagen sie für die Feststellung nach Absatz 2 benötigt.*
- (2) *Die zuständige Behörde hat festzustellen, ob durch die störfallrelevante Errichtung und den Betrieb oder die störfallrelevante Änderung der Anlage der angemessene Sicherheitsabstand zu benachbarten Schutzobjekten erstmalig unterschritten wird, räumlich noch weiter unterschritten wird oder eine erhebliche Gefahrenerhöhung ausgelöst wird. Diese Feststellung ist dem Träger des Vorhabens spätestens zwei Monate nach Eingang der Anzeige und der erforderlichen Unterlagen bekannt zu geben und der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Wird kein Genehmigungsverfahren nach § 23b durchgeführt, macht die zuständige Behörde dies in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes des Betriebsbereichs verbreitet sind, öffentlich bekannt. Der Träger des Vorhabens darf die Errichtung und den Betrieb oder die Änderung vornehmen, sobald die zuständige Behörde ihm mitteilt, dass sein Vorhaben keiner Genehmigung bedarf.*
- (3) *Auf Antrag des Trägers des Vorhabens führt die zuständige Behörde das Genehmigungsverfahren nach § 23b auch ohne die Feststellung nach Absatz 2 Satz 1 durch.*

III. Kollision mit anderen Rechtsgebieten/ rechtliche Anforderungen

Es ist zu prüfen, ob die neu geschaffenen Befugnisse der Bergbehörde NRW im Widerspruch zu Regelungen des Bau-, Eisenbahn-, Straßenrechts usw. stehen.

1. Genehmigungspflicht

Wie bereits dargestellt, soll die Genehmigung möglichst als „Einvernehmen“ oder „Zustimmung“ in anderweitige Genehmigungsverfahren integriert werden. Dies ist nur dann möglich, wenn in dem anderweitigen Genehmigungsverfahren nicht nur das jeweilige Fachrecht, sondern das gesamte öffentliche Recht geprüft werden muss. In diesem Fall steht die neu geschaffene Genehmigungspflicht nicht in Widerspruch zur anderweitigen Genehmigung, sondern sie wird integriert. Somit besteht keine Kollision.

Sofern die Sicherungsmaßnahme oder das Vorhaben zwar nach anderem Fachrecht einer Genehmigung bedarf, im Rahmen der Erteilung der Genehmigung aber nur das jeweilige Fachrecht geprüft wird, kann die neu geschaffene Genehmigung nicht in das anderweitige Genehmigungsverfahren integriert werden. Das wäre nur dann möglich, wenn die Vorschriften zur anderweitigen Genehmigung geändert werden würden und die Prüfungskompetenz der anderen Fachbehörde erweitert werden würden. In keinem Fall käme es aber zu Konflikten. Entweder werden die neu geschaffenen Anforderungen in ein anderes Genehmigungsverfahren integriert oder die verschiedenen Genehmigungsverfahren stehen nebeneinander.

2. Anzeigepflicht

Sofern nur eine Anzeigepflicht in Kombination mit einer Eingriffsbefugnis statuiert wird, besteht kein Konflikt zu den o.g. Rechtsgebieten. Die Anzeige lässt Regelungen nach anderen Rechtsgebieten unberührt. Die Eingriffsbefugnis stellt im Ergebnis nur eine Ausweitung des § 14 OBG NRW dar. Der Bergbehörde NRW sollen mehr Befugnisse zur Gefahrenabwehr zukommen, insbesondere in Fällen, in denen noch keine konkrete Gefahr vorliegt. Durch eine Anordnung zur Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen soll sichergestellt werden, dass keine zusätzlichen Gefahren entstehen und bestehende Gefahren beseitigt oder minimiert werden. Daneben können an

eine Sicherungsmaßnahme darüberhinausgehende Anforderungen aus dem Bau-, Eisenbahn-, Straßen, Immissionsschutz-, Bodenrecht usw. gestellt werden.

Es besteht auch keine Kollision, wenn eine Sicherungsmaßnahme oder ein Vorhaben bereits nach anderweitigem Fachrecht genehmigt wurde. Sofern in der anderweitigen Genehmigung die Übereinstimmung der Sicherungsmaßnahme oder des Vorhabens mit dem gesamten öffentlichen Recht zu prüfen ist (wie dies beispielsweise bei der Baugenehmigung der Fall ist), müssen die bergtechnischen Vorgaben bereits im Rahmen dieser Genehmigung geprüft werden. Sofern die Einhaltung der Vorgaben nicht durch die Genehmigung sichergestellt wurde, kann die Bergbehörde NRW eine entsprechende Anordnung – vergleichbar mit einer Ordnungsverfügung nach § 14 OBG NRW – erlassen.

IV. Regelungsmöglichkeit

1. Genehmigung oder Anzeige

In Betracht kommen die alternativen Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren. Im Falle eines Genehmigungsverfahrens käme konkret ein zweigleisiges Verfahren (E.II.2.e), S. 111) oder ein abgestuftes Regelungssystem (E.II.2.f), S. 112) sowie Kombinationen aus beiden Verfahren in Betracht. Zwischen beiden Varianten bestehen die folgenden Unterschiede:

Für eine Anzeigepflicht spricht, dass mit diesem Ansatz weniger Bürokratie verbunden ist. Eine Sicherungsmaßnahme bedarf nicht in jedem Fall einer Genehmigung, sondern die Behörde schreitet nur in den Fällen ein, in denen dies erforderlich ist. Dieses Verfahren bietet sich insbesondere dann an, wenn nicht zu erwarten ist, dass es in der Mehrzahl der Fälle einer Anordnung der Behörde bedarf. Es müssen nicht alle Sicherungsmaßnahmen mit der für den Betroffenen (zeit-)aufwändigen Genehmigung belastet werden.

Für eine Genehmigungspflicht spricht aus Sicht der Behörde die zeitliche Komponente. Nach der Anzeige könnte der Betroffene unmittelbar bzw. nach Ablauf bestimmter Fristen mit der Durchführung der Sicherungsmaßnahme beginnen, ohne dass die Sicherungsmaßnahme von der Behörde geprüft wurde. Die Behörde stünde also unter zeitlichem Druck, die angezeigte Sicherungsmaßnahme fristgemäß zu prüfen, um ggf. Anordnungen zu treffen. Demgegenüber kann bei einer Genehmigung mit der Sicherungsmaßnahme erst begonnen werden, wenn die Genehmigung vorliegt. Verzögerungen der Bearbeitung durch Personalmangel (z.B. Krankheiten) oder anderweitige Überlastung der Beschäftigten würden nicht zu fingierten Genehmigungen führen.

Die Unterschiede in der zeitlichen Abfolge können durch die Festlegung einer angemessenen Frist abgemildert werden. Dies würde im Anzeigeverfahren den zeitlichen Druck auf Seiten der Behörde bestehen lassen, aber abmildern. Langen Genehmigungsverfahren kann mit anderen Regelungen begegnet werden. So könnten Regelfristen für die Erteilung der Genehmigung aufgenommen werden („die Behörde soll über die Erteilung der Genehmigung innerhalb von ... entscheiden“) oder sogar Fristen, innerhalb derer die Genehmigung erteilt sein muss („sofern die Behörde nicht innerhalb von ... über die Genehmigung entschieden hat, gilt diese als erteilt“).

Der Unterschied zwischen einer Anzeige und einer Genehmigung wird auch am Beispiel der Untätigkeit der Behörde deutlich. Reagiert die Behörde auf eine Anzeige nicht, kann die Sicherungsmaßnahme durchgeführt werden. Reagiert die Behörde auf die Beantragung einer Genehmigung nicht, kann die Sicherungsmaßnahme nicht durchgeführt werden.

Die behördliche Prüfung einer Sicherungsmaßnahme vor ihrer Durchführung ist nur bei einem Genehmigungserfordernis sichergestellt. Daher ist dieser Weg bei Sicherungsmaßnahmen, die besondere Gefahren beinhalten, vorzugswürdig.

Unterschiede ergeben sich auch bei der Haftung. Sofern eine Sicherungsmaßnahme nur angezeigt wird, hat die Behörde nicht dafür einzustehen, dass die Sicherungsmaßnahme in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben steht. Sofern im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens bestimmte gesetzliche Vorgaben geprüft werden, kommt auch eine Haftung der Behörde für die Rechtmäßigkeit der Sicherungsmaßnahme in Betracht.

Schließlich ist die Gefahr eines Rückbaus unterschiedlich hoch, sofern nach der Anzeige mit der Sicherungsmaßnahme begonnen werden kann und sich erst im Nachhinein herausstellt, dass diese nicht in Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben steht. In diesem Fall müsste die zuständige Behörde ggf. den teilweisen oder vollständigen Rückbau anordnen. Dieses Risiko besteht nicht, wenn die Sicherungsmaßnahme vorab genehmigt werden muss.

Rechtlich kommt vorliegend sowohl eine Genehmigungspflicht als auch eine Anzeigepflicht in Kombination mit einer Eingriffsbefugnis in Betracht. Beide Ansätze könnten auch kombiniert werden. Da der Regelfall die Sicherungsmaßnahme einer Altbergbaugesellschaft an einem Grubenbau darstellt und in diesen Fällen eine fachkundige Planung und Bauleitung beauftragt werden, wird in Abstimmung mit der Bergbehörde NRW die Anzeigepflicht mit Eingriffsbefugnis gewählt.

2. Ausgestaltung der Anzeigepflicht

a) Inhalt der Anzeige

Sofern eine Sicherungsmaßnahme an einem verlassenen Grubenbau geplant wird, soll dies vorab der Bergbehörde NRW angezeigt werden. Neben der Anzeige, dass diese Sicherungsmaßnahme durchgeführt werden soll, ist auch eine Verpflichtung zur Vorlage bestimmter Unterlagen festzulegen. Um welche Unterlagen es sich im Einzelnen handelt, muss von der Bergbehörde NRW noch festgelegt werden.

Zudem ist zu entscheiden, ob zwingend bestimmte Sachverständige bei der Erstellung der Unterlagen hin zu ziehen sind und diese bestimmte Prüfberichte erstellen sollen. Durch eine solche Regelung würde eine doppelte Kontrolle geschaffen. Zum einen könnte die Qualität der Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen dadurch verbessert werden, dass qualifizierte Sachverständige beteiligt werden müssen. Zudem könnte die Bergbehörde NRW die Sicherungsmaßnahme nach eingegangener Anzeige prüfen. Die Einschaltung von qualifizierten Sachverständigen würde auch den Prüfaufwand der Bergbehörde NRW verringern. Die Sicherungsmaßnahmen wären dann bereits von einem Sachverständigen geprüft und es lägen belastbare Unterlagen zur Prüfung vor.

b) Frist

Zwischen Anzeige und Beginn mit der Sicherungsmaßnahme sollte eine bestimmte Frist liegen, damit die Behörde die Möglichkeit hat, die Sicherungsmaßnahme vor Beginn zu prüfen. Bei der Bestimmung dieser Frist ist auf der einen Seite genügend Zeit für eine belastbare Prüfung für die Behörde einzukalkulieren. Auf der anderen Seite muss aber auch berücksichtigt werden, dass diese Frist ein Vorhaben verzögert. Für die Anzeige dürften die wesentlichen erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen seitens des Vorhabenträgers abgeschlossen sein, so dass dieser zeitnah mit der Durchführung beginnen könnte. Die Gesamtdauer der Durchführung des Vorhabens wird also durch diese Prüffrist verlängert. Mit Blick auf vergleichbare Regelungen ist eine Frist von 2 Monaten nach Einreichung der vollständigen Unterlagen angemessen.

Daneben könnte eine mit § 63 Abs. 3 BauO NRW 2018 vergleichbare Regelung aufgenommen werden, nachdem die Behörde dem Vorhabenträger mitteilt, wenn sie keine Bedenken gegen das Vorhaben hat und er dann bereits zu diesem Zeitpunkt, auch vor Ablauf der Wartefrist mit dem Vorhaben beginnen kann. So hätte die Behörde die Möglichkeit, die gesetzliche Frist in dringenden Fällen zu verkürzen.

c) Prüfpflicht

§ 63 Abs. 3 BauO NRW 2018 bestimmt zudem, dass eine Prüfpflicht der Gemeinde und der Bauaufsichtsbehörde nach einer erfolgten Anzeige nicht besteht. Eine vergleichbare Regelung in dem neuen Gesetz würde das Amtshaftungsrisiko verringern und könnte auch in das neu zu schaffende Gesetz mit aufgenommen werden.

V. Ergebnis

Die geplante Durchführung einer Sicherungsmaßnahme an einem verlassenen Grubenbau soll der Bergbehörde NRW vor ihrem Beginn angezeigt werden. Der Anzeige sind bestimmte Unterlagen beizufügen. Erst nach Ablauf einer bestimmten Frist darf dann mit der Sicherungsmaßnahme begonnen werden. Der Bergbehörde NRW soll die Befugnis eingeräumt werden, ggf. Anordnungen zur Durchführung der Sicherungsmaßnahme zu treffen.

F. Setzung technischer Standards

I. Inhalt

Unabhängig vom Erfordernis von Anzeigen oder Genehmigungen, soll das Gesetz auch die technischen Anforderungen an die Umsetzung bei Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen festlegen. Das Gesetz kann auf die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ oder den „Stand der Technik“ verweisen, um dies normativ zu verankern („bei der Durchführung der Sicherungsmaßnahme sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik einzuhalten“). Alternativ dazu könnte auf eine bestimmte Norm bindend verwiesen werden, welche die technischen Maßstäbe festlegt.¹³⁶ Damit Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen nach den Anforderungen durchgeführt werden, könnte für jede Sicherungsmaßnahme ein Gutachten oder eine sachverständige Überwachung durch qualifizierte Personen erforderlich sein. Diese qualifizierten Personen könnten auch zu Fortbildungen verpflichtet sein und/oder einer gesonderten Anerkennung bedürfen.

II. Bestehende Befugnisse/ Aktuelle Rechtslage

Im März 2008 wurden die bis dahin bereits bei den Altgesellschaften bzw. gemeinsam mit den Bergamtsleitern eingerichteten Arbeitskreise zum „Arbeitskreis Altbergbau“ zusammengeführt. Mitglieder dieses Arbeitskreises sind alle größeren Altbergbaugesellschaften des Steinkohlen- und des Nichtsteinkohlenbergbaus sowie die Bergbehörde NRW. Der Arbeitskreis diskutiert technische und rechtliche Neuerungen sowie Fragestellungen in den vorgenannten Themenbereichen. Hierzu gehört auch der Erfahrungsaustausch über die eingeführten Risikomanagementsysteme. Weiterhin verabredet der Arbeitskreis Standards hinsichtlich der Durchführung und Dokumentation von

¹³⁶ Dies erfolgt z.B. in der Anlage 1 zur Abwasserverordnung, in der die Analyse- und Messverfahren verbindlich festgelegt werden durch Verweise auf entsprechende DIN-Normen.

Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen. Arbeitskreissitzungen finden in der Regel zwei Mal pro Jahr statt.

Nahezu alle Altbergbaugesellschaften beauftragen bei geplanten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen in der Regel bergbehördlich anerkannte Sachverständige mit der Durchführung der Fachbauleitung. Hierdurch wird die Einhaltung des jeweiligen Standes der Technik gewährleistet.

Weiterhin nehmen Beschäftigte der Bergbehörde NRW und zahlreicher Altbergbaugesellschaften an entsprechenden fachlichen Weiterbildungsveranstaltungen teil, wie z. B. dem „Altbergbaukolloquium“ (TU Bergakademie Freiberg/TU Clausthal/AK 4.6 der Deutschen Gesellschaft für Geotechnik e. V. und des Deutschen Markscheider-Vereins e. V.), dem „Bergbauforum“ (DMT GmbH & Co. KG) oder der Tagung „NACHBergbauzeit in NRW“ (THGA Bochum/Bezirksregierung Arnsberg). Hierdurch ist sichergestellt, dass der Stand der Technik stetig weiterentwickelt wird und etwaige Neuerungen Einzug in die berufsalltägliche Praxis finden. Zusätzlich sind Vertreter/innen der Bergbehörde NRW und zahlreicher Altbergbaugesellschaften in diversen interdisziplinären Arbeitskreisen (z. B. AK 4.6 der Deutschen Gesellschaft für Geotechnik e. V. und des Deutschen Markscheider-Vereins e. V.) aktiv, die sich mit Themen des Altbergbaus beschäftigen.¹³⁷

Niedergelegt sind diese Informationen / Anforderungen in den Empfehlungen des AK 4.6 (Deutsche Gesellschaft für Geotechnik e.V., DGGT und des Deutschen Markscheider-Vereins e. V., DMV). Eine mit einer Normierung durch das DIN, den VDI oder die DWA vergleichbare Abfassung der Technischen Regeln für den Altbergbau ist jedoch nicht erfolgt.

¹³⁷ LT Drucksache 17/1407, S. 25.

III. Vergleichbare Regelungen

„Stand der Technik“ und „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ werden vielfach als Begriffe in den Gesetzen genutzt, um dynamischen Entwicklungen gerecht zu werden. Beispielhaft wird auf technische Regelwerke verwiesen in:

- § 49 Energiewirtschaftsgesetz:
Abs. 1: Erfordernis des Betriebs nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik,
Abs. 2: Vermutung der Einhaltung, wenn der Unternehmer die technischen Regeln des BdEW bzw. des DVGW einhält.
- § 15 Abs. 1 AwSV:
Allgemein anerkannten Regeln der Technik nach § 62 Abs. 2 des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechende Regeln (technische Regeln) sind insbesondere technische Regeln wassergefährdender Stoffe der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e. V. (DWA).

Teilweise ermöglichen Gesetze, dass bestimmte technische Regeln durch einen Ministerialerlass „festgelegt“ werden. So kann z.B. gem. § 34 Abs. 3 LWG das Umweltministerium im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsministerium die Regeln der Technik für geothermische Anlagen für Errichtung, Ausführung, Betrieb, Unterhaltung und die Qualifikation für die ausführenden Unternehmen festlegen. Gem. § 56 Abs. 1 LWG kann das Umweltministerium „die in Betracht kommenden Regeln der Technik“ für Abwasseranlagen durch Bekanntgabe im Ministerialblatt „einführen“.

Gem. § 67 BauO NRW 2018 müssen Bauvorlagen für die Errichtung und Änderung von Gebäuden von einer bauvorlageberechtigten Person unterzeichnet sein. § 67 Abs. 3 BauO NRW 2018 definiert dann, wer bauvorlageberechtigt ist (z.B. alle Architekten, Ingenieure, die bei der Ingenieurkammer Bau NRW in eine entsprechende Liste eingetragen sind, usw.).

IV. Kollision mit anderen Rechtsgebieten

Eine Kollision mit den technischen Vorgaben aus anderen Rechtsgebieten (z.B. Betrieb von Straßen und Eisenbahnen) ist grundsätzlich möglich. Allerdings gibt es nach unserer Kenntnis keine spezifischen Vorgaben für den Bau solcher Infrastruktureinrichtungen in (alt)bergbaugesährdeten Bereichen. Aber ggf. können dort schon gefundene Ansätze (Erdbebengebiete usw.) koordiniert werden.

V. Amtshaftungsrisiken

Fehler bei der Eingriffsverwaltung bzw. der Setzung falscher Standards können zu Amtshaftungsansprüchen führen, auf die grundlegenden Ausführungen unter C.II.3, S. 41 ff., wird verwiesen.

VI. Ergebnis

Eine eigene Regelsetzung in einem Gesetzesanhang ist auf Grund der Vielschichtigkeit und Komplexität sowie der regelmäßigen Fortschreibung der Erkenntnisse nicht zweckmäßig. Als Anforderung an die geplanten Sicherungsmaßnahmen ist festzulegen, dass die vorliegenden Erkenntnisquellen für die Sicherungsmaßnahme in der Anzeige zu nennen sind. Die Sicherungsmaßnahmen selbst müssen dem Stand der Technik entsprechen. Zur Qualitätssicherung der Anzeige muss diese von entsprechend geeigneten Personen gefertigt werden. Es ist dabei nicht erforderlich, dass diese geeigneten Personen öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für Bergschäden sind. Ausreichend erscheinen eine entsprechende Berufsausbildung bzw. der Nachweis vergleichbarer Erfahrungen / Abschlüsse im EU-Ausland. Als mögliche technische Qualifikationen könnten nach Abstimmung mit der Bergbehörde NRW festgelegt werden, dass eine vorlageberechtigte Person ein abgeschlossenes Hochschulstudium als Master of Science, Master of Engineering oder Diplom-Ingenieur/in hat in den Fachrichtungen

- Geotechnik,
- Bergbau,
- Markscheidewesen,
- Rohstoffingenieurwesen,
- Energie- und Rohstoffversorgungstechnik,
- Geotechnik und Nachbergbau,
- Geologie,
- Ingenieurgeologie,
- Bauingenieurwesen,
- Boden- und Felsmechanik oder
- in einer vergleichbaren Fachrichtung.

Verbunden muss dies mit einer mehrjährigen Praxiserfahrung bei der Untersuchung und Sicherung tagesbruchverursachender Hinterlassenschaften des Bergbaus sein.

Es ist davon auszugehen, dass sich Personen, die diesem Anforderungsprofil genügen, bereits während des Studiums mit gebirgsmechanischen, geotechnischen oder bautechnischen Problemstellungen, ggf. auch mit Fragestellungen zum Altbergbau beschäftigt und im Zuge ihrer beruflichen Praxis die erworbenen Kenntnisse weiter vertieft haben. Mithin darf ein fundiertes Grundwissen hinsichtlich der relevanten Parameter bei der Untersuchung und Sicherung tagesbruchverursachender Hinterlassenschaften des Bergbaus vorausgesetzt werden. Die mehrjährige Praxiserfahrung, die z. B. im Rahmen einer Tätigkeit in einem Ingenieurbüro erworben wurde, welches sich mit der Untersuchung und Sicherung bergbaubedingter Gefährdungsbereiche beschäftigt, ist insbesondere bei den aufgeführten Absolventen vergleichbarer Fachrichtungen vorauszusetzen.

Zur weiteren Festlegung des Standes der Technik wird die Bergbehörde NRW nach Verabschiedung des Gesetzes auch in Abstimmung mit den anderen Bergbehörden in

Deutschland prüfen, ob die technische Regelsetzung forciert werden sollte. Für den bergbaulichen Bereich käme als Normungsgremium in Betracht:

- DGMK Deutsche Wissenschaftliche Gesellschaft für Erdöl, Erdgas und Kohle e.V.,
- Deutsche Gesellschaft für Geotechnik e.V. (DGGT) oder
- Deutscher Markscheider-Verein e.V. (DMV)

Keine dieser Organisationen hat eine eigenständige Normungsregelung. Sie arbeiten in diesem Zusammenhang mit dem DIN zusammen. Es könnte sich daher anbieten, über eine dieser Institutionen eine technische Regel zu Sicherungsmaßnahmen im Altbergbau aufzustellen. So könnten in einem offenen und transparenten Verfahren (Anforderungen an die technische Regelsetzung ergeben sich aus der EU-Verordnung 1025/2012, diese werden umgesetzt z.B. DIN 820 oder DWA A 400) eine oder mehrere technische Regeln erstellt werden. Folgende wesentliche Schritte sind dabei vorgesehen:

- Verkündung der Absicht der Normung (z.B. auf dem DIN-Portal);
- Gründung einer entsprechenden Arbeitsgruppe mit der Möglichkeit der Teilnahme durch interessierte Kreise;
- Erstellung eines Normungsentwurfs;
- Veröffentlichung des Entwurfs und Einspruchsmöglichkeit;
- Verabschiedung.

Grundsätzlich könnte ein solches Verfahren auch selbst von diesen Organisationen durchgeführt werden, soweit sie über entsprechende eigene Normungsregeln verfügen. Dies ist nach unserer Recherche nicht der Fall, sie könnten aber aufgestellt werden. Die bestehenden Empfehlungen der DGGT und des DMV sind nicht nach solchen Grundsätzen zu Stande gekommen. Für den Fall einer DIN-Norm müsste eine Finanzierung durch

den Normungsantragsteller erfolgen. Auf Grund der Zusammenarbeit mit DGGT, DMV und DGMK könnte aber auch das Gespräch mit dem DIN gesucht werden, ob es tatsächlich einer solchen Finanzierung bedarf, wenn im Wesentlichen die Tätigkeit der Experten „ehrenamtlich“ bzw. auf Entsendung durch die Behörden/Firmen erfolgt. Eine Alternative kann eine erweiterte Publikation z.B. des AK 4.6 der DGGT und des DMV sein. Diese könnte aber nur eingeschränkt gesetzlich als „technische Regel“ verankert werden.

G. Verwendung der Datenbasis/ Kataster

I. Aktuelle Rechtslage und Regelungsziele

Die durch die Melde- und Anzeigepflichten (hierzu unter C., S. 25 ff. (ggf. auch D., S. 64 ff.) und E., S. 104 ff.) erhobenen Informationen sollen in ein Kataster (Untersuchungs- und Sicherungskatasters) eingestellt werden. Sie sollen insbesondere bei der Beantwortung grundstücksbezogener Auskünfte, bei der Erarbeitung von Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange in Planungsverfahren und bei der Planung präventiver Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des Risikomanagements Altbergbaus genutzt werden. Ziel ist es ferner, Behörden und der Allgemeinheit möglichst umfassend Informationen zur Verfügung zu stellen.

Bereits jetzt verfügt die Bergbehörde NRW über ein Geoinformationssystem einschließlich Datenbank (Bergbauinformationssystem – BIS oder WebBIS). Dieses wurde auf der Grundlage der bisher verfügbaren Informationen und Unterlagen erstellt. Insbesondere sind die folgenden Unterlagen Grundlage dieses Informationssystems:

- Betriebliches und bergbehördliches Risswerk,
- Berechtsamsakten,
- Betriebsakten,
- Historische bergbauliche Karten und Kartenwerke (z.B. Hauptgrundkarte, Niemeyer'sche Karte oder Siegerländer Gangkarte)
- Bergbehördliche Kartenwerke aus den 1980er Jahren (u.a. „Karte der verlassenen Tagesöffnungen des Bergbaus“ und „Karte des oberflächennahen Abbaus“),
- Erkenntnisse aus Gutachten der Bergbehörde NRW, Altbergbaugesellschaften und Dritter.

Es wurde ein Portal über die Gefährdungspotenziale des Untergrundes in Nordrhein-Westfalen, das Fachinformationssystem Gefährdungspotenziale des Untergrundes in NRW (FIS GDU), erstellt. Dieses existiert in einer Behördenversion und in einer Version für die Allgemeinheit. Die erfassten Flächen des tages- und oberflächennahen Bergbaus werden im Sinne einer „Worst-Case-Betrachtung“ mit einem angemessenen Sicherheitspuffer im FIS GDU verwendet. Die digital erfassten Flächen des tages- und oberflächennahen Bergbaus stellen somit einen generalisierten Sekundärdatenbestand dar. Zur Beantwortung von grundstücksbezogenen Anfragen oder der Auswertung von gemeldeten Tagesbrüchen und Gebäudeschäden wird jedoch nicht auf das FIS GDU zurückgegriffen, sondern auf den Primärdatenbestand (Grubenbilder etc.).¹³⁸

1. Informationen für Behörden

Die FIS GDU Behördenversion wurde 2009 in Betrieb genommen. Sie richtet sich insbesondere an Kommunen und bestimmte Behörden wie beispielsweise Bauaufsichtsbehörden. Erreichbar ist das Informationssystem über das Landesintranet.

In dem Informationssystem finden sich grundstücksscharfe Erstinformationen über bergbaulich und geologisch bedingte Gefährdungspotenziale. Die Behördenversion soll helfen, gezielter und frühzeitiger zu erkennen, wann eine gesetzlich geforderte Beteiligung der Bergbehörde NRW und/oder des Geologischen Dienstes NRW in Planungs- und Genehmigungsverfahren notwendig ist.

Somit ist es Behörden zurzeit landesweit möglich, die bei der Bergbehörde NRW und beim Geologischen Dienst bekannten Gefährdungspotenziale abzufragen.¹³⁹

Rechtsgrundlage dieses Informationssystems ist die Verordnung über die Übermittlung von Daten zu Gefährdungspotenzialen des Untergrundes an öffentliche Stellen

¹³⁸ LT Drucksache 17/1407, S. 12 f, 34.

¹³⁹ LT Drucksache 17/1407, S. 34.

(UntergrundDÜVO NRW). Die UntergrundDÜVO NRW findet ihre Grundlage in § 6 Abs. 2 DSG NRW.

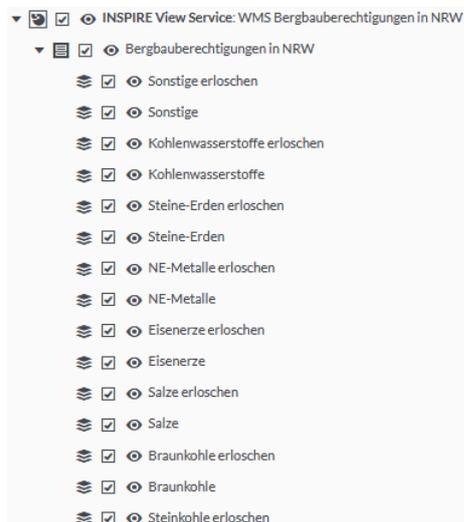
2. Informationen für Bürger

Im Auftrag des Wirtschaftsministeriums NRW wurde zudem eine FIS GDU Bürgerversion erstellt. Eine gesetzliche Grundlage wurde hierzu nicht geschaffen.

In der FIS GDU Bürgerversion werden die im FIS GDU Behördenversion enthaltenen Informationen generalisiert (bezogen auf 1 km², in Kürze durch ein Redesign bezogen auf 500 m²) und nicht grundstücksscharf veröffentlicht.

Unabhängig vom FIS GDU erhalten nur berechtigte Bürger eine grundstücksbezogene Auskunft über das Gefährdungspotenzial von konkreten Grundstücken.

Die verliehenen und erloschenen Bergbauberechtigungen sind frei im Internet abrufbar unter geoportal.nrw.¹⁴⁰



¹⁴⁰ LT-Drucksache 17/1407, S. 12 f.

II. Rechtliche Anforderungen an die Datenverarbeitung

1. Datenschutz

Die DS-GVO ist seit dem 25.5.2018 innerhalb der EU als Verordnung unmittelbar anwendbar und allgemein gültig (Art. 288 Abs. 2 AEUV). Sie genießt Anwendungsvorrang gegenüber sämtlichen nationalen Vorgaben, soweit keine Öffnungsklauseln abweichendes bzw. konkretisierendes Recht der Mitgliedsstaaten gestattet. Die DS-GVO bildet daher den Ausgangspunkt jeder datenschutzrechtlichen Prüfung.¹⁴¹ Neben der DS-GVO existieren mit dem seit dem 25.05.2018 in vollständig überarbeiteter Fassung geltenden BDSG und den Datenschutzgesetzen der Bundesländer Auffanggesetze. Hintergrund der Existenz der Landesdatenschutzgesetze sind kompetenzrechtliche Überschneidungen: Das Datenschutzrecht unterfällt als Querschnittsmaterie je nach inhaltlichem Bezug der Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder.¹⁴² Die Landesdatenschutzgesetze regeln dabei die Datenverarbeitung durch Landes- und Kommunalbehörden. Das BDSG gilt gemäß § 1 Abs. 1 BDSG für nicht-öffentliche Stellen ebenso wie für öffentliche Stellen des Bundes und teilweise auch der Länder.¹⁴³

Das Datenschutzrecht knüpft an die Verarbeitung von Daten, insbesondere von personenbezogenen Daten, an. Daten sind alle Informationen, die dem Zweck der Datenverarbeitung dienen.¹⁴⁴ Ein Personenbezug ist gemäß Art. 4 Nr. 1 DS-GVO gegeben, wenn sich die Informationen „auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person“ beziehen. Art. 6 UAbs. 1 lit. a) DS-GVO von einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt aus (Verbotsprinzip). Demnach ist jede Datenverarbeitung verboten, soweit nicht eine Rechtfertigung vorliegt.¹⁴⁵ Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist also nur zulässig, soweit eine Rechtsgrundlage in Sinne von Art. 6 DS-GVO die Verarbeitung erlaubt

¹⁴¹ Leeb/Liebhaber, JuS 2018, 534, 536.

¹⁴² Durner, JuS 2006, 213, 214.

¹⁴³ Leeb/Liebhaber, JuS 2018, 534, 538.

¹⁴⁴ Leeb/Liebhaber, JuS 2018, 534, 536.

¹⁴⁵ Leeb/Liebhaber, JuS 2018, 534, 536.

und der dahinterliegende Zweck bestimmt wird, vgl. Art. 5 UAbs. 1 lit. b) DS-GVO. Ferner ist der Grundsatz der Datenminimierung im Sinne von Art. 5 UAbs. 1 lit. c) DS-GVO zu beachten. Es dürfen nur die Daten verarbeitet werden, die für die Erreichung des Zwecks notwendig sind.

a) Verarbeitung personenbezogener Daten

Alle nach dem neu zu schaffenden Gesetz erhobenen Informationen sollen in das bereits bestehende Bergbauinformationssystem (BIS) oder in ein noch zu entwickelndes Kataster eingetragen werden. Die Informationen über das Auffinden von verlassenen Grubenbauen werden in das bereits bestehende Bergbauinformationssystem (BIS) eingepflegt. Abschlussberichte durchgeführter Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen werden in dem noch zu entwickelnden Kataster erfasst und mit diesem verwaltet.

Bei diesen Informationen handelt es sich um personenbezogene Daten. Gemäß Art. 4 Nr. 1 DS-GVO sind „*personenbezogene Daten*“ alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu Standortdaten oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen identifiziert werden kann, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind.

Die Informationen, dass ein Grubenbau aufgefunden wurde oder dass bestimmte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen durchgeführt wurden, sind isoliert betrachtet noch keine personenbezogenen Daten. Diese Informationen stehen aber immer im Zusammenhang mit den Grundstücken, auf denen die verlassenen Grubenbaue aufgefunden wurden. Einem Grundstück kann in der Regel mit überschaubarem Rechercheaufwand der Eigentümer oder Besitzer zugeordnet werden. Da es nach Art. 4 DS-GVO

ausreichend ist, dass die natürliche Person identifizierbar ist, handelt es sich um personenbezogene Daten.

Die personenbezogenen Daten werden auch verarbeitet. „*Verarbeitung*“ meint gemäß Art. 4 Nr. 2 DS-GVO jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung. Vorliegend sollen die Daten erhoben und in einem Kataster erfasst und geordnet werden. Sie sollen dann von der Bergbehörde NRW verwendet werden. Zudem sollen die Daten (teilweise) auch anderen Behörden zur Verfügung gestellt werden. Auch wird in Betracht gezogen, die Daten für die Information der Öffentlichkeit zu verwenden. Damit handelt es sich um eine Datenverarbeitung.

Da es sich um die Verarbeitung personenbezogener Daten handelt, ist dies zunächst einmal durch die DS-GVO unzulässig. Soll dennoch eine Verarbeitung erfolgen, bedarf es dazu einer Rechtfertigung (sog. „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“).

b) Rechtfertigung

Art. 6 DS-GVO regelt die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten.

aa) Rechtfertigungsgrund

Gemäß Art. 6 UAbs. 1 DS-GVO ist die Verarbeitung von personenbezogenen Daten nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der dort aufgezählten Bedingungen erfüllt ist.

Eine solche Bedingung ist beispielsweise die Einwilligung der betroffenen Person (Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. a) DS-GVO), der Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person (Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. d) DS-GVO) oder die Erforderlichkeit der Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse (Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. e) DS-GVO). Ferner bestimmt Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. f) DS-GVO, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten rechtmäßig ist, wenn die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen. Diese – letztgenannte – Rechtfertigung gilt gem. Art. 6 UAbs. 1 S. 2 DS-GVO allerdings nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung und ist daher vorliegend nicht einschlägig.

Eine Einwilligung der betroffenen Person (Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. a) DS-GVO) kommt vorliegend nicht in Betracht. Eine Rechtfertigung auf dieser Grundlage scheidet somit aus.

Ein Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person (Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. d) DS-GVO) dürfte für die Gesamtheit der Informationen nicht vorliegen. Zwar gehen von verlassenen Grubenbauen Gefahren aus, die auch Leib und Leben betreffen können. Allerdings gilt dies nicht für sämtliche verlassene Grubenbaue, insbesondere nicht für solche, die bereits ausreichend gesichert sind. Die Informationen, die veröffentlicht werden sollen, sollen aber nicht nur solche verlassenen Grubenbaue erfassen, von denen eine Gefahr für Leib und Leben ausgeht oder zumindest ausgehen kann, sondern sämtliche verlassene Grubenbaue. Insofern kann die Veröffentlichung der Informationen nicht allein auf Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. d) DS-GVO gestützt werden.

In Betracht kommt eine Rechtfertigung über Art. 6 UAbs. 1 S. 1 lit. e) DS-GVO. Demnach dürfen personenbezogene Daten verarbeitet werden, wenn die Verarbeitung für die

Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt.

Die Daten sollen zur Abwehr von Gefahren des Altbergbaus verarbeitet werden. Sie sollen für das Risikomanagementsystem verwendet werden, welches die Abwehr solcher Gefahren zum Ziel hat. Auch die Verwendung für die Beantwortung grundstücksbezogener Anfragen dient der Information über Gefahren des Altbergbaus und der sich daraus ergebenden Anforderungen an (bauliche) Maßnahmen auf dem Grundstück und damit der Gefahrenabwehr. Sofern die Daten an andere Behörden, insbesondere Planungsbehörden, übermittelt werden, dient auch dies dazu, dass die Gefahren des Altbergbaus bei der Planung berücksichtigt und somit minimiert werden. Bei der Abwehr von Gefahren des Altbergbaus handelt es sich um eine Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt.

Die Aufgabe erfolgt auch in Ausübung öffentlicher Gewalt. Die Gefahrenabwehr wurde der Bergbehörde NRW gemäß § 48 Abs. 3 OBG NRW übertragen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Normadressaten des Art. 6 UAbs. 1 lit. e) DS-GVO nur diejenigen Verantwortlichen sind, denen die öffentliche Aufgabe übertragen wurde. Mit dieser Formulierung ist die informationelle Gewaltenteilung angesprochen.¹⁴⁶ Jede staatliche Stelle darf nach Art. 6 UAbs. 1 lit. e) DS-GVO Datenverarbeitungen nur in dem Rahmen vornehmen, der durch Gesetz ihrem Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich zugewiesen ist. Anders als noch unter Art. 7 lit. e) DSRL sind etwaige dritte Empfänger der Daten, auch wenn sie mit der Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung hoheitlicher Gewalt betraut sind, tatbestandlich nicht mehr erfasst.¹⁴⁷ Die Weiterleitung und Verwendung der Daten von anderen Behörden muss also separat gerechtfertigt werden.

¹⁴⁶ *Frenzel* in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, Art. 6 Rn. 25; *Albers/Veit* in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 41.

¹⁴⁷ *Albers/Veit* in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 41.

Die Weiterleitung dieser Daten von der Bergbehörde NRW an andere Behörden erfolgt ebenfalls auf Grundlage der Zuständigkeit für die Abwehr von Gefahren, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen. Sofern die Behörden die Daten verwenden, muss dies ebenfalls in Ausübung der ihnen übertragenen öffentlichen Gewalt erfolgen. Unter diesem Aspekt ist gesondert zu prüfen, ob sich die freie Zurverfügungstellung bestimmter Daten im Intranet des Landes NRW rechtfertigen lässt. Es müsste begründet werden, warum sämtliche Behörden diese Daten für die Ausübung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben benötigen. Sofern diese Informationen nicht erforderlich sind, muss der Zugang beschränkt werden.

Die Veröffentlichung bestimmter Daten im Internet für die Allgemeinheit dient der Abwehr von Gefahren aus dem Altbergbau. Sie ist somit ebenfalls von den der Bergbehörde NRW übertragenen Aufgaben erfasst.

bb) Rechtsgrundlage

Für die Rechtfertigung der Datenverarbeitung ist eine Rechtsgrundlage erforderlich. Gemäß Art. 6 UAbs. 3 DS-GVO kann diese Rechtsgrundlage durch Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedsstaaten festgelegt werden. Art. 6 UAbs. 1 lit. e) DS-GVO entfaltet seine rechtfertigende Wirkung also erst in Verbindung mit der Rechtsgrundlage.¹⁴⁸

Die Rechtsgrundlage kann spezifische Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften der DS-GVO enthalten, unter anderem Bestimmungen darüber, welche allgemeinen Bedingungen für die Regelung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen gelten, welche Arten von Daten verarbeitet werden, welche Personen betroffen sind, an welche Einrichtungen und für welche Zwecke die personenbezogenen Daten offengelegt, welcher Zweckbindung sie unterliegen, wie lange sie gespeichert und welche Verarbeitungsvorgänge und -verfahren angewandt werden dürfen,

¹⁴⁸ *Albers/Veit* in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 42.

einschließlich Maßnahmen zur Gewährleistung einer rechtmäßig und nach Treu und Glauben erfolgenden Verarbeitung, wie solche für sonstige besondere Verarbeitungssituationen (Art. 6 UAbs. 3 S. 3 DS-GVO).

Es ist umstritten, wie weit Art. 6 UAbs. 1 lit. e) die DS-GVO für mitgliedstaatliche Rechtsetzung öffnet. Richtigerweise trägt diese Öffnung dem Querschnittscharakter des Datenschutzrechts Rechnung, indem sie die Aufrechterhaltung der z.T. sehr ausdifferenzierten und vielschichtigen Regelungslandschaft in den Mitgliedstaaten ermöglicht. Gleichwohl ist zu beachten, dass mitgliedstaatliches „Ausfüllungsrecht“ den Katalog des Art. 6 nicht erweitern und insbesondere nicht vom Schutzniveau der DS-GVO abweichen darf.¹⁴⁹

(1) Datenverarbeitung und Datenübermittlung

Aktuell besteht mit der UntergrundDÜVO NRW eine Rechtsgrundlage für die Übermittlung von Daten zu Gefährdungspotenzialen des Untergrunds in NRW an in § 4 UntergrundDÜVO NRW genannte öffentliche Stellen. Da es sich aber nur um eine Rechtsverordnung handelt, muss auch diese auf einer formalgesetzlichen Grundlage beruhen. Rechtsgrundlage der UntergrundDÜVO NRW ist § 6 Abs. 2 DSG NRW.

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 UntergrundDÜVO NRW zählen zu den Informationen zu Gefährdungspotenzialen des Untergrunds Daten zu verlassenen Tagesöffnungen des Bergbaus. Zu solchen Daten können zum einen das Vorliegen einer solchen Tagesöffnung, aber auch welche Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an solchen Tagesöffnungen vorgenommen wurden, gezählt werden.

¹⁴⁹ Schulz in: Gola, DSG-VO Kommentar Art. 6, Rn. 49; Albers/Veit in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 42.

Der Zweck der Verarbeitung muss in der Rechtsgrundlage festgelegt oder für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse liegt (Art. 6 UAbs. 3 S. 2 DS-GVO).

§ 4 UntergrundDÜVO NRW regelt den Zweck der Datenübermittlung. Gemäß § 4 Abs. 2 UntergrundDÜVO NRW dürfen die für die Gefahrenabwehr sowie die für die Ermittlung fachlicher Grundlagen für die Gefahrenermittlung und -abwehr zuständigen Behörden die Daten abrufen, soweit deren Kenntnis für die Durchführung der Aufgaben erforderlich ist. Die Gefahrenabwehr ist also ausdrücklich als Zweck genannt. Darüber hinaus zählt § 4 Abs. 1 UntergrundDÜVO NRW eine Reihe weiterer Zwecke auf:

§ 4 Abs. 1 UntergrundDÜVO NRW

(1) Zur Berücksichtigung von Gefährdungspotenzialen des Untergrundes

- 1. in Verfahren der Landes- und Regionalplanung,*
- 2. in Verfahren der Bauleitplanung und bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Bauaufsicht einschließlich der Verfahren, die die Baugenehmigung kraft Konzentrationswirkung einschließen,*
- 3. in Verfahren zur Festsetzung von Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten, in wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren, in Anzeige- und Genehmigungsverfahren für Geothermievorhaben, in Gewässerausbauverfahren, in Verfahren zur Genehmigung von Abgrabungen, in Verfahren zur Festsetzung von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten sowie in Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.*
- 4. bei Planung, Linienbestimmung, Planfeststellung, Plangenehmigung, Bau und Betrieb der Straßeninfrastruktur,*
- 5. in Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen von Eisenbahnen, Straßenbahnen und U-Bahnen,*
- 6. bei der Planung und Genehmigung von Leitungsvorhaben nach dem Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3261), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808, 2018 I S. 472) geändert worden ist,*
- 7. bei der Planung und Genehmigung von Leitungsanlagen und anderen Anlagen, die nach § 20 Absatz 1 oder 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist einer Planfeststellung oder einer Plangenehmigung bedürfen,*

8. bei der Erhebung, Führung und Bereitstellung der Daten der Landesvermessung und des Liegenschaftskatasters durch das amtliche Vermessungswesen nach dem Vermessungs- und Katastergesetz vom 1. März 2005 (GV. NRW. S. 174) in der jeweils geltenden Fassung und

9. bei der Ermittlung von Grundstückswerten und sonstigen Wertermittlungen sowie Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung und weiteren Datensammlungen durch die Geschäftsstellen der Gutachterausschüsse und des Oberen Gutachterausschusses nach dem Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) und der Gutachterausschussverordnung NRW vom 23. März 2004 (GV. NRW. S. 146) dürfen die zuständigen Behörden die in § 2 Absatz 2 genannten Daten abrufen, soweit deren Kenntnis für die Durchführung dieser Verfahren erforderlich ist.

§ 3 UntergrundDÜVO NRW lässt auch die automatisierte Datenübermittlung unter den dort genannten Voraussetzungen zu.

§ 3 UntergrundDÜVO Automatisierte Datenübermittlung

- (1) Für die Übermittlung der in § 2 Absatz 2 genannten Daten kann ein automatisiertes Abrufverfahren eingerichtet und betrieben werden.*
- (2) Das für die Durchführung des in Absatz 1 genannten automatisierten Abrufs notwendige technische Verfahren betreibt der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT. NRW) im Auftrag der Bergbehörde NRW und des Geologischen Dienstes Nordrhein-Westfalen - Landesbetrieb -. Die Bergbehörde NRW und der Geologische Dienst Nordrhein-Westfalen -Landesbetrieb - stellen IT. NRW die in § 2 Absatz 2 genannten Daten regelmäßig mit aktualisiertem Stand zum Zwecke der Übermittlung bereit. Die Daten dürfen inhaltlich nicht verändert werden.*
- (3) Die Berechtigung zum Abruf der Daten durch die in § 4 genannten öffentlichen Stellen über das automatisierte Abrufverfahren wird diesen Stellen auf schriftlichen Antrag gemeinsam durch die Bergbehörde NRW und den Geologischen Dienst Nordrhein-Westfalen - Landesbetrieb - erteilt. Anträge sind an die Bergbehörde NRW oder den Geologischen Dienst Nordrhein-Westfalen - Landesbetrieb - zu richten. Die datenschutzrechtliche Verantwortung für die abgerufenen Daten liegt bei der abrufenden Stelle. Die Vorschriften über die Zulässigkeit des einzelnen Abrufs bleiben unberührt.*
- (4) Der Zugang zu dem automatisierten Abrufverfahren wird ausschließlich berechtigten Nutzerinnen und Nutzern durch die Vergabe einer personenbezogenen Kennung (Benutzername) und eines dazu gehörigen Passworts (Kennwort) ermöglicht. Die Abrufe der Daten sind durch IT. NRW zu protokollieren. Dabei wird der Benutzername, die Netzwerkadresse, Datum und Uhrzeit des Abrufs und das Aktenzeichen protokolliert. Grundsätzlich erfolgt eine Löschung der Daten nach Ablauf von sechs Monaten.*

Über diese Regelung rechtfertigt sich das FIS GDU. Das FIS GDU erfüllt in seiner aktuellen Form somit auch die durch die DS-GVO neuen datenschutzrechtlichen Anforderungen.

(2) Veröffentlichung der Daten

Für die Veröffentlichung der Daten bzw. eines Teils der erhobenen Daten besteht keine Rechtsgrundlage. Diese ist im neuen Gesetz oder in der UntergrundDÜVO NRW zu schaffen.

Eine gesetzliche Grundlage ist nur dann nicht erforderlich, wenn keine Verarbeitung personenbezogener Daten vorliegt. Dieser Weg wurde aktuell gewählt. Die im Internet veröffentlichten Daten sind nicht grundstücksgenau. Die Daten stehen also nicht in direktem Zusammenhang mit den Grundstücken. Ob die gewählte Unschärfe (1 km²) ausreichend ist, um den Personenbezug der Daten auszuschließen, soll hier nicht näher untersucht werden. Im Ansatz sind aber diese beiden Vorgehensweisen möglich:

- zum einen können die Daten so veröffentlicht werden, dass es sich nicht um personenbezogene Daten handelt (dann ist keine Rechtfertigung für die Veröffentlichung erforderlich) oder
- die Daten werden so veröffentlicht, dass es sich um personenbezogene Daten handelt, dann muss diese Verwendung der Daten aber gerechtfertigt werden und muss daher auf einer Rechtsgrundlage beruhen.

cc) Erforderlichkeit

Die Rechtsgrundlage muss gem. Art. 6 UAbs. 3 S. 4 DS-GVO ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel verfolgen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck stehen (Erforderlichkeit). Bei dem Kriterium der Erforderlichkeit handelt es sich um einen autonomen Begriff des Unionsrechts. Der Begriff der Erforderlichkeit darf nach der Rechtsprechung des EuGH in den Mitgliedstaaten keinen variablen Gehalt haben, weil andernfalls das Ziel eines unionsweit gleichwertigen Schutzniveaus verfehlt

werde.¹⁵⁰ Die Erforderlichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten setzt zunächst voraus, dass die Aufgabe ansonsten nicht, nicht vollständig oder nicht in rechtmäßiger Weise erfüllt werden kann. Weiter ist eine Verhältnismäßigkeitsprüfung und damit eine Interessenabwägung durchzuführen. Insoweit geht es darum, dass eine auf Art. 6 UAbs. 1 lit. e) DS-GVO gestützte Datenverarbeitung die Grundrechte des Betroffenen aus Art. 7 und Art. 8 GRCh oder auch aus anderen Grundrechten nicht in einem Maße einschränken darf, das über das absolut Notwendige hinausgeht.¹⁵¹ Dabei ist insbesondere auch zu prüfen, inwieweit Maßnahmen vorstellbar sind, die die Grundrechte weniger stark beeinträchtigen, den Zielen der Unionsrechtsvorschriften aber in ebenso wirksamer Weise dienen.¹⁵²

Die Daten sollen der Öffentlichkeit grundstücksscharf zur Verfügung gestellt werden. Öffentlich zugänglich sollen aber nur die Informationen sein, ob Gutachten hierzu vorhanden sind. Nähere Informationen sollen nicht veröffentlicht, sondern nur auf Antrag an Betroffene (Behörden oder Privatpersonen mit berechtigtem Interesse) übermittelt werden.

(1) Datenverarbeitung durch die Bergbehörde NRW

Die Bergbehörde NRW muss Gefahren, welche vom Bergbau ausgehen, überwachen und ggf. Sicherungsmaßnahmen ergreifen. Zur effektiven, vorsorglichen Bekämpfung der Gefahren aus dem Altbergbau muss die Bergbehörde NRW auf eine umfassende, im besten Fall lückenlose Dokumentation über die Orte, an denen Bergbau betrieben wurde, zurückgreifen können. Die Etablierung eines Risikomanagement-Systems zum

¹⁵⁰ EuGH, Urt. v. 16.12.2008 - C-524/06 - ; *Albers/Veit* in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 38 ff.

¹⁵¹ st. Rspr. EuGH BeckRS 2008, BeckRS Jahr 71330 – *Satamedia* Rn. 56; EuGH, Urt. v. 09.11.2010 - C-92/09 und C-93/09 - ; *Albers/Veit* in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 44.

¹⁵² EuGH, Urt. v. 09.11.2010 - C-92/09 und C-93/09 - ; *Albers/Veit* in: BeckOK DatenschutzR, Art. 6 DS-GVO, Rn. 44.

Schutz der öffentlichen Sicherheit kann nur erfolgreich sein, wenn grundstücksscharf diese Orte erfasst werden.

Die grundstücksscharfe Verarbeitung durch die Bergbehörde NRW ist ebenso im Falle der Abwehr einer konkreten Gefahr zwingend erforderlich. Ungenauigkeiten bei der Grundstückserfassung würden die Effektivität der Gefahrenabwehr vermindern und somit zu einer Gefährdung des Lebens und der Gesundheit der Einsatzkräfte vor Ort sowie Rechtsgüter Dritter führen.

Darüber hinaus geht das Wissen um den alten Bergbau und seine Hinterlassenschaften zunehmend verloren. Deswegen muss die Bergbehörde NRW in den Stand versetzt werden, die Bevölkerung vor Risiken aus Bergbauhinterlassenschaften zu schützen.¹⁵³ Dies kann jedoch nur gelingen, wenn auch alte Datenbestände digitalisiert werden.

Dem gegenüber stehen die Rechte der betroffenen Grundstückseigentümer und das grundsätzliche Verbot personenbezogene Daten zu verarbeiten. Es ist jedoch auch im Interesse der Grundstückseigentümer, dass Gefahren, die von ihren Grundstücken ausgehen, identifiziert und eingedämmt werden können. Darüber hinaus stehen die konkreten Daten nur den zuständigen Verwaltungsmitarbeitern zu Verfügung. Eine Übermittlung an unbefugte Dritte findet nicht statt, so dass die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung der Daten durch Dritte minimiert ist. Die Rechte der betroffenen Grundstückseigentümer müssen somit hinter dem Zweck der effektiven Gefahrenabwehr zurücktreten.

(2) Datenübermittlung an öffentliche Stellen

Neben der Bergbehörde NRW kann es erforderlich sein, dass andere öffentliche Stellen Kenntnis über die Lage von Altbergbau erhalten. Zu diesen öffentlichen Stellen sind

¹⁵³ Antwort der Landesregierung zur Anfrage Gefährdungen durch Altbergbau vom 06.12.2017, Drucksache 17/1407, S. 6.

insbesondere die Genehmigungsbehörden zu zählen. Über die Zulässigkeit von Bauvorhaben kann nur rechtsfehlerfrei entschieden werden, wenn der Behörde sämtliche Informationen bekannt sind. Hierunter fallen auch Gefahren, die vom Altbergbau ausgehen (können). Die Datenübermittlung bzw. der Fernzugriff auf eine grundstücksscharfe Darstellung der bekannten tagesbruchverursachenden Hinterlassenschaften des Bergbaus ist somit notwendig. Eine grundstücksscharfe Darstellung steht in einem solchen Fall darüber hinaus auch im Interesse des Grundstückseigentümers. Etwaige (Folge-) Schäden aufgrund einer fehlerhaften Genehmigung können so abgewendet werden. Da auch in diesem Fall der Kreis der Personen, welche Zugriff auf die vollständigen Datenbestände haben, auf die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter begrenzt ist, ist die Gefahr einer missbräuchlichen Nutzung minimiert.

Es muss gewährleistet sein, dass nur die öffentliche Stelle die Unterlagen einsehen kann, welche dies für die Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt, und auch nur die Daten, die sie benötigt, § 3 Abs. 1 DSG NRW. Aufgrund des datenschutzrechtlichen Grundsatzes der Zweckgebundenheit ist z.B. ein Zugriff auf die Daten durch eine Naturschutzbehörde nicht erforderlich. Dies ergibt sich auch aus der Anforderung, Prozesse so datenschutzfreundlich wie möglich zu gestalten („privacy by design and by default“), Art. 25 UAbs. 2 DS-GVO.

Folglich ist – weiterhin – sicherzustellen, dass der Zugriff auf die grundstücksscharfe Darstellung der bekannten tagesbruchverursachenden Hinterlassenschaften des Bergbaus nur den Behörden erlaubt wird, die die Informationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Die Regelungen in der UntergrundDÜVO NRW sind somit beizubehalten.

(3) Veröffentlichung von Daten

Im Sinne der Transparenz und der Prävention wäre auch eine grundstücksscharfe Veröffentlichung der bekannten tagesbruchverursachenden Hinterlassenschaften des Bergbaus im Internet gegenüber jedermann wünschenswert. Datenschutzrechtlich ist eine

uneingeschränkte, frei zugängliche Veröffentlichung dieser Information für jedermann nicht sicher umsetzbar und wird von daher nicht empfohlen.

Zweck eines öffentlichen Katasters ist es, die Bevölkerung vor Gefahren, welche vom Altbergbau ausgehen, zu schützen. Neben Grundstückseigentümern, Bauunternehmen und Kaufinteressenten haben auch Spaziergänger oder Radfahrer, welche sich in einem solchen Gebiet aufhalten, ein Informationsinteresse bzgl. etwaiger Gefahren. Gegen dieses Informationsinteresse streiten sowohl das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 UAbs. 1 i.V.m. Art. 1 UAbs. 1 GG als auch das wirtschaftliche Interesse des Grundstückseigentümers. Die öffentliche Information über im Bereich eines Grundstücks vorhandene Hinterlassenschaften des Bergbaus, die Anlass zu Risikobetrachtungen mit ggf. falschem Ergebnis führen könnten, ist keine Information, welche jedermann zugänglich gemacht werden müsste. Zumal lediglich ein begrenzter Personenkreis (bspw. Kaufinteressenten, Eigentümer) ggf. ein berechtigtes Interesse an der Erlangung solcher Informationen geltend machen könnte. Die DS-GVO verlangt, dass nur die Datenbestände verarbeitet werden, die für die Erreichung des verfolgten Zwecks notwendig sind, Art. 5 UAbs. 1 lit. b) DS-GVO. Hierunter fällt auch, dass Unbefugte keinen Zugang zu den Daten haben sollen (Erwägungsgrund 39 zu DS-GVO). Ebenso ist nicht jedermann befugt, wirtschaftlich relevante Daten über Grundstücke Dritter einzusehen. Die uneingeschränkte Veröffentlichung würde somit weder mit dem Grundsatz der Zweckgebundenheit, Art. 5 UAbs. 1 lit. b) DS-GVO, noch mit dem Grundsatz der Datenminimierung, Art. 5 UAbs. 1 lit. c) DS-GVO vereinbar sein.

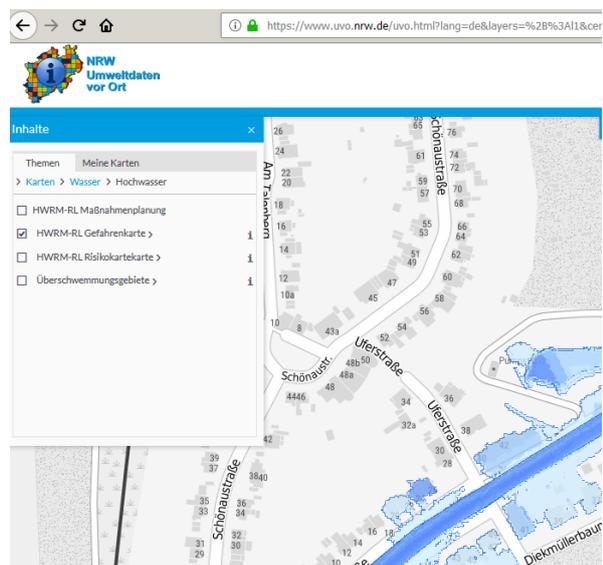
Des Weiteren ist der Verantwortliche nach Art. 25 UAbs. 2 DS-GVO verpflichtet, Prozesse so datenschutzfreundlich wie möglich zu gestalten („privacy by design and default“). Sofern keine zwingenden Gründe bestehen, ist der Kreis der möglichen Empfänger eines personenbezogenen Datums somit so gering wie möglich zu halten. Der allgemeine Hinweis auf eine effektive Gefahrenabwehr reicht nicht aus, um eine vollständige Veröffentlichung im Internet zu rechtfertigen. Eine uneingeschränkte, grundstücksscharfe Veröffentlichung der bekannten tagesbruchverursachenden

Hinterlassenschaften des Bergbaus verletzt somit auch die Pflicht zur Wahl der datenschutzfreundlichsten Grundeinstellung, Art. 25 UAbs. 2 DS-GVO.

Etwas anderes gilt auch nicht in Gebieten, die konkrete Gefahren darstellen. Es stehen mildere Mittel zur Verfügung, um den Zweck der Gefahrenabwehr zu erfüllen. Beispielsweise kann eine ausreichende Beschilderung des Gebiets Spaziergänger warnen.

Datenschutzrechtlich zulässig wäre aber die grundstücksscharfe Information der Öffentlichkeit, dass Informationen zu einem Grundstück bei der Bergbehörde NRW vorhanden sind. Auf die konkreten Unterlagen dürfen dann aber lediglich Personen, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können, Zugriff erhalten. Die Beschränkung auf Personen, die ein berechtigtes Interesse geltend machen können, stellt die Datenminimierung und Datensparsamkeit sicher. Berechtigte Personen können so zielgerichtet Auskunftsanfragen an die Bergbehörde NRW stellen. Gerade für diese ist eine grundstücksscharfe Information notwendig. Ein zielgerichteter Auskunftsantrag ist auch im Interesse eines effektiven Verwaltungshandelns notwendig. Andernfalls sähe sich die Bergbehörde NRW einer Vielzahl von Auskunftersuchen ausgesetzt, wenn für den Antragsteller nicht grundstücksscharf erkennbar wäre, ob Informationen vorhanden sind oder nicht.

Der Eingriff in die Rechte der Grundstückseigentümer/Berechtsamsinhaber ist hierbei minimal, da nicht erkennbar ist, welche Art von Informationen der Bergbehörde NRW vorliegt. Eine Übermittlung der grundstücksscharfen Informationen an Personen kann dann auf Antrag unter Nachweis eines berechtigten Interesses bzw. einer Zustimmung des Grundstückseigentümers erteilt werden. Ein solches Vorgehen entspricht der Gestaltung der aktuellen Bürgerversion des FIS GDU.



Dieses kann sich, wie oben gezeigt, auf § 6 DSGVO NRW als Rechtsgrundlage stützen. Darüber hinaus werden grundstücksscharfe Informationen ausschließlich an Antragsteller übermittelt, wenn ein berechtigtes Interesse oder eine Bevollmächtigung des Eigentümers nachgewiesen werden kann. Mithin ist es auch in seiner Gestaltung datenschutzkonform.

Schon heute können in NRW grundstücksscharfe Informationen, z.B. zur Hochwassergefährdung eines Grundstücks oder den sich darauf befindlichen Biotopen abgerufen werden. Für die Darstellung der Gefährdungen durch Hochwasser (§ 74 WHG) oder von geschützten bzw. schützenswerten Biotopen (§ 3 LNatSchG) sind keine zwingenden Verfahren zur Beteiligung der Betroffenen oder der Öffentlichkeit erforderlich.¹⁵⁴ In beiden Fällen wird lediglich die natürliche Lage des Grundstücks und der auf das Grundstück einwirkende Faktoren (wie auch z.B. bei Lärmkarten) dargestellt.

c) Weitere Voraussetzungen

Gemäß Art. 5 UAbs. 1 lit. b) DSGVO darf die Datenverarbeitung nur im Rahmen eines festgelegten, eindeutigen und legitimen Zwecks erfolgen. Gemäß Art. 5 UAbs. 1 lit. c) DSGVO muss die Datenverarbeitung für den verfolgten Zweck erforderlich und angemessen sein. Art, Umfang und Dauer der Verarbeitung sind also so weit wie möglich zu begrenzen. Gemäß Art. 5 UAbs. 1 lit. d) DSGVO sind unrichtige Daten unverzüglich zu löschen oder zu berichtigen. Art. 5 UAbs. 1 lit. e) DSGVO normiert den Grundsatz der Speicherbegrenzung und bildet somit eine spezielle Ausprägung des Grundsatzes der Datenminimierung in zeitlicher Hinsicht. In diesen Fällen sind die gespeicherten Daten weder unrichtig geworden, noch ist der ursprüngliche Zweck entfallen, dennoch hat sich die Schutzwürdigkeit der Verarbeitungsvorgänge im Laufe der Zeit gewissermaßen

¹⁵⁴ Anders als z.B. bei der Festsetzung eines Überschwemmungsgebietes (§ 76 WHG) oder eines Naturschutzgebietes durch einen Landschaftsplan (§§ 14 ff. LNatSchG). Für die Hochwassergefährdungen sieht nur § 79 Abs. 1 WHG eine Veröffentlichungspflicht der Karten vor. Eine Beteiligung ist nur für die interessierten Stellen für die Risikomanagementpläne vorgesehen. Eine solche Informationspflicht kann auch in das neue Gesetz eingefügt werden.

abgeschwächt. In der Konsequenz muss die verarbeitende Stelle in regelmäßigen Abständen selbstständig die Zweckerreichung im Verhältnis zum Betroffeneninteresse überprüfen, um die Daten weiterhin speichern zu dürfen. Die Gewährleistung der Datensicherheit nach Art. 32 DS-GVO dient dem Grundsatz der Integrität und Vertraulichkeit der Datenverarbeitung aus Art. 5 UAbs. 1 lit. f) DS-GVO. Danach hat die verarbeitende Stelle alle technischen und organisatorischen Maßnahmen zu treffen, um die Unversehrtheit – im Sinne der Manipulationsfreiheit – der Daten (Integrität) sowie den Schutz vor unbefugter Kenntnisnahme und Verarbeitung durch Dritte (Vertraulichkeit) sicherzustellen. Die Informationen sind langfristig (auch noch in Jahrzehnten) erforderlich, um z.B. zukünftige Baumaßnahmen auf Grundstücken beurteilen zu können.

d) Rechte des Betroffenen

Die Art. 12-22 und 77 DS-GVO haben die Betroffenenrechte zum Gegenstand, darunter das Recht auf Auskunft (Art. 15 DS-GVO), Berichtigung (Art. 16 DS-GVO) und Löschung (Art. 17 DS-GVO). Dies ist im Gesetz zu berücksichtigen.

e) Pflicht zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung

Ferner muss nach Artikel 35 DS-GVO eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchgeführt werden, sofern ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen besteht. Insbesondere in den Fällen des Artikel 35 UAbs. 3 lit. a) bis c) DS-GVO ist eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen. Die IT-gestützte grundstücksscharfe Erfassung von tagesbruchverursachenden Hinterlassenschaften des Bergbaus und hierzu ergänzender Fachinformationen (z. B. Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen) stellt jedoch keinen vergleichbaren Verarbeitungsvorgang dar. Ein hohes Risiko für die betroffenen Grundstückseigentümer liegt nicht vor. Eine Datenschutz-Folgenabschätzung ist nicht durchzuführen.

f) Konsultation der Aufsichtsbehörde

Da kein hohes Risiko für die Rechte der Betroffenen vorliegt und eine Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 35 DS-GVO nicht erforderlich ist, bedarf es auch keiner vorherigen Konsultation der Aufsichtsbehörde nach Art. 36 DS-GVO. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 57 DSG NRW.

Jedoch ist gemäß § 6 Abs. 2 S. 4 DSG NRW die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit über das geplante Verfahren zu unterrichten.

2. Urheberrecht

Neben dem Datenschutzrecht ist auch das Urheberrecht zu berücksichtigen. Gutachten sowie erstellte Karten können nach § 2 UrhG geschützte Werke sein und dürfen in diesem Fall nicht ohne Zustimmung des Urhebers genutzt werden. Insofern ist weder eine Verbreitung noch eine Veröffentlichung ohne weiteres möglich.

Der Urheber kann frei darüber bestimmen, ob und wie sein Werk veröffentlicht wird, vgl. § 12 Abs. 1 UrhG. Dabei sind diverse Fallkonstellationen denkbar. Entscheidend ist jedoch, ob der Urheber der Veröffentlichung zugestimmt hat oder nicht. Eine Zustimmung kann sich hierbei aus folgenden Tatbeständen ergeben:

- Zustimmung zur Veröffentlichung im Gutachtervertrag
- Zustimmung zur Veröffentlichung in einer gesonderten Vereinbarung
- Zustimmung zur Veröffentlichung durch konkludentes Handeln
- Zustimmung in sonstiger Form

Liegen keine konkreten vertraglichen Regelungen vor, bedarf es stets einer Prüfung des Einzelfalls. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat bspw. mit Urteil vom 24. November 2017 – 15 A 690/16 – entschieden, dass in der Einreichung von

Fachgutachten im Rahmen eines vereinfachten Genehmigungsverfahrens nach § 19 BImSchG grundsätzlich keine (Erst-)Veröffentlichung im Sinne von § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 UIG 2005, § 12 Abs 1 UrhG zu sehen ist und der Urheber zu Recht die Übermittlung durch die Behörde an einen Dritter ablehnen darf.¹⁵⁵

Es bedarf somit stets einer Prüfung im Einzelfall, ob ein Werk an Dritte herausgegeben werden darf oder nicht. Für die zukünftigen Gutachten/Berichte ergibt sich auf Grund der notwendigen Vorlage für die Anzeige, dass diese auch von der Behörde an Personen mit berechtigtem Interesse herausgegeben werden können. Für alte Gutachten ist dies aber jeweils zu prüfen.

3. Umfang der verfügbaren Dokumente

Ergänzend zur Betrachtung zur Veröffentlichung der grundstücksscharfen Information, dass über ein Grundstück Informationen vorliegen, soll noch ergänzend geprüft werden, ob nicht alle bei der Bergbehörde NRW verfügbaren grundstücksbezogenen Informationen (z.B. Fachinformationen über die im Bereich des Grundstücks bekannten tagesbruchverursachenden Hinterlassenschaften des Bergbaus, behördliche Verfügungen z.B. gegenüber Grundstückseigentümern und/oder ehemaligen Bergbautreibenden/Berechtsamsinhabern oder Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sanierungsmaßnahmen) frei für jedermann im Internet abrufbar sein könnten. Unabhängig von urheberrechtlichen Fragen bezüglich der Gutachten ist eine Veröffentlichung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zu empfehlen.

a) Open Government

Das Ziel der Verwaltung, möglichst viele Daten für die Allgemeinheit zugänglich zu machen („Open Government“) steht im Spannungsfeld zum Datenschutz, sofern

¹⁵⁵ OVG NRW, Urt. V. 24.11.2017 – 15 A 690/16.

personenbezogene Daten verarbeitet werden. Dass personenbezogene Daten betroffen sind, wurde bereits in dem Gutachten (1.a), S. 137) dargestellt. Bei jedem Verarbeitungsvorgang gilt es, einen Ausgleich zwischen den Interessen herzustellen. Durch die Datenschutz-Grundverordnung wurden die bestehenden Regelungen verschärft und neue, höhere Anforderung an die Verarbeitung personenbezogener Daten aufgestellt.

Während Private nach Art. 6 UAbs. 1 lit. f) DS-GVO personenbezogene Daten verarbeiten dürfen, wenn ein berechtigtes Interesse an der Verarbeitung geltend gemacht werden kann, ist der öffentlichen Hand eine einzig hierauf gestützte Datenverarbeitung ver sagt, vgl. Art. 6 UAbs. 1 S. 2 DS-GVO.

Es ist somit zwingend eine Rechtsgrundlage erforderlich, auf welche das Verwaltungshandeln gestützt werden kann. Aufgaben und Zwecke der Datenverarbeitung können von den Mitgliedsstaaten hierbei selbst festgelegt werden. Die Rechtsgrundlage muss jedoch auch im Einklang mit den Grundsätzen des Datenschutzes nach Art. 5 DS-GVO stehen.¹⁵⁶ Dabei besteht für eine mögliche Offenlegung weiterer Dokumente (und nicht nur der Information, dass Informationen vorliegen) ein Spannungsfeld zu den Grundsätzen der Zweckgebundenheit, Art. 5 UAbs. 1 lit. b) DS-GVO und der Datenminimierung, Art. 5 UAbs. 1 lit. c) DS-GVO.

Eine Veröffentlichung aller grundstücksbezogenen Informationen im Internet hätte zur Folge, dass jede Person weltweit Zugriff auf die Daten erlangt, selbst, wenn kein berechtigtes Interesse an einer Kenntnisnahme besteht. Ein Eingriff in die Rechte der Grundstückseigentümer oder der Berechtsamsinhaber bzw. der Bergbautreibenden wäre somit gegeben. Ob der Eingriff auch gerechtfertigt ist, hängt davon ab, ob die datenschutzrechtlichen Grundsätze aus Art. 5 DS-GVO eingehalten werden können: Der Eingriff somit sowohl einen legitimen Zweck verfolgt, als auch geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist.

¹⁵⁶ *Buchholtz/Stenzel* in: Kommentar Datenschutz-Grundverordnung, Art. 5, Rn. 36 f.

b) Legitime Zwecke

Der Grundsatz der Zweckgebundenheit verlangt, dass Daten nur für festgelegte, eindeutige und legitime Zwecke erhoben werden, Art. 5 UAbs. 1 lit. b) DS-GVO. Vorliegend sollen die Daten zu folgenden legitimen Zwecken verarbeitet werden:

- Abwehr von Gefahren des Altbergbaus,
- Etablierung eines Risikomanagementsystems und
- Beantwortung grundstücksbezogener Anfragen.

Eine vollständige, grundstücksbezogene Verarbeitung von Daten über tagesbruchverursachende Hinterlassenschaften des Bergbaus und hierzu ergänzender Fachinformationen (z. B. Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen) fördert die Erreichung der genannten Ziele und ist mithin geeignet.

c) Erforderlichkeit

Fraglich ist jedoch, ob eine Veröffentlichung aller grundstücksbezogenen Informationen im Internet auch erforderlich ist. Erforderlich ist dies nur, wenn die Zwecke nicht mit milderem Mitteln erfüllt werden können. Der Erwägungsgrund 39 zur DS-GVO konkretisiert diese Anforderung wie folgt:

„Personenbezogene Daten sollten nur verarbeitet werden, wenn der Zweck der Verarbeitung nicht in zumutbarer Weise durch andere Mittel erreicht werden kann.“

Die oben genannten Zwecke können nach aktuellem Kenntnisstand jedoch auch erreicht werden, wenn die grundstücksbezogenen Informationen erst auf Antrag mitgeteilt werden. Die sofortige Abrufbarkeit und Einsichtnahme im Internet ist für eine effektive Gefahrenabwehr nicht notwendig. Wie schon dargelegt, besteht gerade keine unmittelbare Gefahr, so dass diese Informationen auch nicht so einfach wie möglich für Dritte zugänglich sein müssen. Insofern verdient die Regelung Vorrang, welche auf bestehende

Daten hinweist und diese Daten erst auf Anfrage unter Darlegung eines berechtigten Interesses herausgibt.

d) Datenminimierung

Auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Datenminimierung ist diese Regelung vorzuzugswürdig. Nach dem Grundsatz der Datenminimierung dürfen nicht mehr Daten verarbeitet werden, als es zur Erreichung des Zwecks notwendig ist. Dabei ist auch zu beachten, dass der Empfängerkreis der Daten so gering wie möglich gehalten wird. Der Erwägungsgrund 39 zur DS-GVO konkretisiert ebenfalls die Anforderungen an die Datenminimierung:

„Die personenbezogenen Daten sollten für die Zwecke, zu denen sie verarbeitet werden, angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke Ihrer Verarbeitung notwendige Maß beschränkt sein. [...] Personenbezogene Daten sollten so verarbeitet werden, dass Ihre Sicherheit und Vertraulichkeit hinreichend gewährleistet ist, wozu auch gehört, dass Unbefugte keinen Zugang zu den Daten haben [...]“

Durch eine strenge Anwendung des Grundsatzes der Datenminimierung würde die Datenverarbeitung bspw. in sozialen Netzwerken oder im sog. „Internet der Dinge“ bereits unzulässig werden. Die DS-GVO erkennt jedoch den technischen Fortschritt an (vgl. Erwägungsgrund 6 zur DS-GVO). Dies bedeutet jedoch nicht, dass der technische Fortschritt und ein etwaiger „Service-Gedanke“ stets Vorrang vor dem Grundsatz der Datenminimierung haben.¹⁵⁷ Der Einzelne soll weiterhin die Kontrolle über seine eigenen Daten besitzen (vgl. Erwägungsgrund 7 zur DS-GVO).

Eine Veröffentlichung aller grundstücksbezogenen Daten über tagesbruchverursachende Hinterlassenschaften des Bergbaus und hierzu ergänzender Fachinformationen (z. B. Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen) gegenüber jedermann im Internet würde den „Service-Gedanken“ weit in den Vordergrund stellen. Jedoch würden die grundstücksbezogenen Daten

¹⁵⁷ Buchholtz/Stentzel in: Kommentar Datenschutz-Grundverordnung, Art. 5, Rn. 38.

unbeschränkt der Allgemeinheit offenbart. Eine so umfassende Veröffentlichung ist keine auf „*das notwendige Maß*“ beschränkte Verarbeitung. Das Informationsinteresse der Öffentlichkeit kann mit Hinweisen auf vorhandene Informationen hinreichend erfüllt werden. Auch der Grundsatz der Datenminimierung steht somit einer vollständigen Veröffentlichung aller Informationen entgegen.

e) Zwischenergebnis

Eine Rechtfertigung des Eingriffs scheitert somit bereits an der Erforderlichkeit, da die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Zweckbindung und der Datenminimierung nicht eingehalten werden.

Die konkreten Grenzen der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe (wie bspw. „*das notwendige Maß*“) sind noch nicht genau bestimmt. So hat die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen die Erwartung geäußert, dass es noch bis zu 10 Jahre dauern dürfte, bis Rechtsklarheit bei der Anwendung der DS-GVO hergestellt ist. Vor dem Hintergrund, dass aktuell noch Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe, welche in der DS-GVO zu finden sind, bestehen, kann eine vollständige Veröffentlichung der vorhandenen Daten über tagesbruchverursachende Hinterlassenschaften des Bergbaus und hierzu ergänzender Fachinformationen (z. B. Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen) nicht empfohlen werden. Selbst eine mögliche Freizeichnung durch die Aufsichtsbehörde, die Landesbeauftragte für den Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen, schließt nicht aus, dass im Falle einer Beschwerde eines Betroffenen ein Gericht diese Art der Verarbeitung und insbesondere Offenlegung als unzulässig ansieht.

III. Vergleich mit anderen Regelungen

1. Wasserrecht

Im Wasserecht stellt sich ein vergleichbares Problem im Bereich des Hochwasserschutzes. Hochwasser ist gem. § 72 WHG eine zeitlich beschränkte Überschwemmung von normalerweise nicht mit Wasser bedecktem Land.

Gemäß § 73 WHG hat die zuständige Behörde das Hochwasserrisiko zu bewerten und danach Gebiete mit signifikantem Hochwasserrisiko (Risikogebiete) zu bestimmen. Die zuständigen Behörden erstellen dann für die Risikogebiete Gefahrenkarten und Risikokarten (§ 74 Abs. 1 WHG). Darüber hinaus stellen sie Risikomanagementpläne auf der Grundlage der Gefahrenkarten und Risikokarten auf (§ 75 Abs. 1 WHG). Die zuständigen Behörden veröffentlichen gem. § 79 WHG die Bewertung über das Hochwasserrisiko, die Gefahrenkarten und Risikokarten und die Risikomanagementpläne. Diese Anforderungen beruhen auf der europäischen Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (2007/60/EG).

§ 76 WHG befasst sich mit Überschwemmungsgebieten. Die Öffentlichkeit ist nach § 76 Abs. 4 WHG zunächst über die vorgesehene Festsetzung von Überschwemmungsgebieten zu informieren und ihr ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Öffentlichkeit ist ferner nach der Festsetzung über die festgesetzten Gebiete zu informieren.

§ 90 LWG NRW regelt Informations- und Dokumentationspflichten für festgesetzte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete. Für diese Gebiete müssen die zuständigen Wasserbehörden Verzeichnisse und Karten im Internet zur Verfügung stellen. Ebenso müssen sie die Gefahrenkarten und Risikokarten nach § 74 WHG sowie die Risikomanagementpläne nach § 75 Abs. 1 WHG für jedermann aufbewahren.

Dies wird vorgeschrieben, damit jeder, also nicht nur der Grundstückseigentümer, sich Kenntnisse über die wasserwirtschaftlichen Gegebenheiten verschaffen kann. Denn nur

mit der freien Verfügbarkeit dieser wasserwirtschaftlichen Informationen können alle Maßnahmen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich unter Berücksichtigung der bekannten wasserwirtschaftlichen Belange geplant und umgesetzt werden.¹⁵⁸

Mit dieser Regelung werden zudem allgemein die Vorgaben des § 10 Abs. 1 UIG näher bestimmt. Das UIG kann weitere Vorgaben enthalten, die im LWG NRW nicht aufgeführt sind.¹⁵⁹

Da die veröffentlichten Informationen in Dateiformat als amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht wurden, anzusehen sind, genießen sie ähnlich wie Gesetze und Verordnungen keinen urheberrechtlichen Schutz (§ 5 Abs. 2 UrhG).¹⁶⁰

§ 74 WHG Gefahrenkarten und Risikokarten

- (1) *Die zuständigen Behörden erstellen für die Risikogebiete in den nach § 73 Absatz 3 maßgebenden Bewirtschaftungseinheiten Gefahrenkarten und Risikokarten in dem Maßstab, der hierfür am besten geeignet ist.*
- (2) *Gefahrenkarten erfassen die Gebiete, die bei folgenden Hochwasserereignissen überflutet werden:*
 - 1. Hochwasser mit niedriger Wahrscheinlichkeit (voraussichtliches Wiederkehrintervall mindestens 200 Jahre) oder bei Extremereignissen,*
 - 2. Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit (voraussichtliches Wiederkehrintervall mindestens 100 Jahre),*
 - 3. soweit erforderlich, Hochwasser mit hoher Wahrscheinlichkeit.*

Die Erstellung von Gefahrenkarten für ausreichend geschützte Küstengebiete und für Gebiete, in denen Überschwemmungen aus Grundwasser stammen, kann auf Gebiete nach Satz 1 Nummer 1 beschränkt werden.
- (3) *Gefahrenkarten müssen jeweils für die Gebiete nach Absatz 2 Satz 1 Angaben enthalten*
 - 1. zum Ausmaß der Überflutung,*

¹⁵⁸ *Koll-Sarfeld* in: Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, LWG-Kommentar, § 90, Rn. 2

¹⁵⁹ *Koll-Sarfeld* in: Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, LWG-Kommentar, § 90, Rn. 2

¹⁶⁰ *Koll-Sarfeld* in: Queitsch/Koll-Sarfeld/Wallbaum, LWG-Kommentar, § 90, Rn. 2.

2. zur Wassertiefe oder, soweit erforderlich, zum Wasserstand,
 3. soweit erforderlich, zur Fließgeschwindigkeit oder zum für die Risikobewertung bedeutsamen Wasserabfluss.
- (4) Risikokarten erfassen mögliche nachteilige Folgen der in Absatz 2 Satz 1 genannten Hochwasserereignisse. Sie müssen die nach Artikel 6 Absatz 5 der Richtlinie 2007/60/EG erforderlichen Angaben enthalten.
 - (5) Die zuständigen Behörden haben vor der Erstellung von Gefahrenkarten und Risikokarten für Risikogebiete, die auch auf dem Gebiet anderer Länder oder anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union liegen, mit deren zuständigen Behörden Informationen auszutauschen. Für den Informationsaustausch mit anderen Staaten gilt § 7 Absatz 3 Nummer 2 entsprechend.
 - (6) Die Gefahrenkarten und Risikokarten sind bis zum 22. Dezember 2013 zu erstellen. Satz 1 gilt nicht, wenn bis zum 22. Dezember 2010 vergleichbare Karten vorliegen, deren Informationsgehalt den Anforderungen der Absätze 2 bis 4 entspricht. Alle Karten sind bis zum 22. Dezember 2019 und danach alle sechs Jahre zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren. Dabei umfasst die Überprüfung der Karten nach Satz 2 zum 22. Dezember 2019 auch ihre Übereinstimmung mit den Anforderungen der Absätze 2 und 4.

§ 75 WHG Risikomanagementpläne

- (1) Die zuständigen Behörden stellen für die Risikogebiete auf der Grundlage der Gefahrenkarten und Risikokarten Risikomanagementpläne nach den Vorschriften der Absätze 2 bis 6 auf. § 7 Absatz 4 Satz 1 gilt entsprechend.
- (2) Risikomanagementpläne dienen dazu, die nachteiligen Folgen, die an oberirdischen Gewässern mindestens von einem Hochwasser mit mittlerer Wahrscheinlichkeit und beim Schutz von Küstengebieten mindestens von einem Extremereignis ausgehen, zu verringern, soweit dies möglich und verhältnismäßig ist. Die Pläne legen für die Risikogebiete angemessene Ziele für das Risikomanagement fest, insbesondere zur Verringerung möglicher nachteiliger Hochwasserfolgen für die in § 73 Absatz 1 Satz 2 genannten Schutzgüter und, soweit erforderlich, für nichtbauliche Maßnahmen der Hochwasservorsorge und für die Verminderung der Hochwasserwahrscheinlichkeit.
- (3) In die Risikomanagementpläne sind zur Erreichung der nach Absatz 2 festgelegten Ziele Maßnahmen aufzunehmen. Risikomanagementpläne müssen mindestens die im Anhang der Richtlinie 2007/60/EG genannten Angaben enthalten und die Anforderungen nach Artikel 7 Absatz 3 Satz 2 bis 4 dieser Richtlinie erfüllen.
- (4) Risikomanagementpläne dürfen keine Maßnahmen enthalten, die das Hochwasserrisiko für andere Länder und Staaten im selben Einzugsgebiet oder Teileinzugsgebiet erheblich erhöhen. Satz 1 gilt nicht, wenn die Maßnahmen mit dem betroffenen Land oder Staat koordiniert worden sind und im Rahmen des § 80 eine einvernehmliche Lösung gefunden worden ist.
- (5) Liegen die nach § 73 Absatz 3 maßgebenden Bewirtschaftungseinheiten vollständig auf deutschem Hoheitsgebiet, ist ein einziger Risikomanagementplan oder sind mehrere auf der Ebene der Flussgebietseinheit koordinierte Risikomanagementpläne zu erstellen. Für

die Koordinierung der Risikomanagementpläne mit anderen Staaten gilt § 7 Absatz 3 entsprechend mit dem Ziel, einen einzigen Risikomanagementplan oder mehrere auf der Ebene der Flussgebietseinheit koordinierte Pläne zu erstellen. Gelingt dies nicht, so ist auf eine möglichst weitgehende Koordinierung nach Satz 2 hinzuwirken.

- (6) *Die Risikomanagementpläne sind bis zum 22. Dezember 2015 zu erstellen. Satz 1 gilt nicht, wenn bis zum 22. Dezember 2010 vergleichbare Pläne vorliegen, deren Informationsgehalt den Anforderungen der Absätze 2 bis 4 entspricht. Alle Pläne sind bis zum 22. Dezember 2021 und danach alle sechs Jahre unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Auswirkungen des Klimawandels auf das Hochwasserrisiko zu überprüfen und erforderlichenfalls zu aktualisieren. Dabei umfasst die Überprüfung der vergleichbaren Pläne im Sinne von Satz 2 zum 22. Dezember 2021 auch ihre Übereinstimmung*

§ 76 WHG Überschwemmungsgebiete an oberirdischen Gewässern

- (1) *Überschwemmungsgebiete sind Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden. Dies gilt nicht für Gebiete, die überwiegend von den Gezeiten beeinflusst sind, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist.*

- (2) *Die Landesregierung setzt durch Rechtsverordnung*

1. innerhalb der Risikogebiete oder der nach § 73 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 zugeordneten Gebiete mindestens die Gebiete, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, und

2. die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete

als Überschwemmungsgebiete fest. Gebiete nach Satz 1 Nummer 1 sind bis zum 22. Dezember 2013 festzusetzen. Die Festsetzungen sind an neue Erkenntnisse anzupassen. Die Landesregierung kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.

- (3) *Noch nicht nach Absatz 2 festgesetzte Überschwemmungsgebiete sind zu ermitteln, in Kartenform darzustellen und vorläufig zu sichern.*

- (4) *Die Öffentlichkeit ist über die vorgesehene Festsetzung von Überschwemmungsgebieten zu informieren; ihr ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sie ist über die festgesetzten und vorläufig gesicherten Gebiete einschließlich der in ihnen geltenden Schutzbestimmungen sowie über die Maßnahmen zur Vermeidung von nachteiligen Hochwasserfolgen zu informieren.*

§ 79 WHG Information und aktive Beteiligung

- (1) *Die zuständigen Behörden veröffentlichen die Bewertung nach § 73 Absatz 1, die Gefahrenkarten und Risikokarten nach § 74 Absatz 1 und die Risikomanagementpläne nach § 75 Absatz 1. Sie fördern eine aktive Beteiligung der interessierten Stellen bei der Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Risikomanagementpläne nach § 75 und koordinieren diese mit den Maßnahmen nach § 83 Absatz 4 und § 85.*

- (2) *Wie die zuständigen staatlichen Stellen und die Öffentlichkeit in den betroffenen Gebieten im Übrigen über Hochwassergefahren, geeignete Vorsorgemaßnahmen und Verhaltensregeln informiert und vor zu erwartendem Hochwasser rechtzeitig gewarnt werden, richtet sich nach den landesrechtlichen Vorschriften.*

§ 90 LWG Informations- und Dokumentationspflichten

Die zuständigen Wasserbehörden führen über alle festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete, Wasserschutz- und Heilquellenschutzgebiete Verzeichnisse und Karten im Internet. Die zuständigen Wasserbehörden bewahren die Karten zur Bewertung der Hochwasserrisiken und der Festlegung der Risikogebiete nach § 73 Absatz 1 Satz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes, die Gefahrenkarten und Risikokarten nach § 74 des Wasserhaushaltsgesetzes sowie die Risikomanagementpläne nach § 75 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes und deren Überarbeitungen nach den § 73 Absatz 6, § 74 Absatz 6 und § 75 Absatz 6 des Wasserhaushaltsgesetzes sowie die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne nach § 82 des Wasserhaushaltsgesetz und deren Überarbeitung zur Einsicht für jedermann auf. Für die Nutzung der Daten für die Gebiete nach den Sätzen 1 und 2 werden keine Entgelte erhoben.

2. Baulasten

Baulasten werden gem. § 85 Abs. 1 BauO NRW 2018 in das Baulastenverzeichnis eingetragen. Das Baulastenverzeichnis ist nicht öffentlich einsehbar. Gemäß § 85 Abs. 5 BauO NRW 2018 kann nur der in das Baulastenverzeichnis Einsicht nehmen, der ein berechtigtes Interesse darlegt.

Im Falle von Baulasten ist aber auch keine Rechtfertigung dafür ersichtlich, dass diese jedermann frei zugänglich sind. Ein berechtigtes Interesse an der Einsichtnahme besteht nur im Einzelfall und nicht generell.

§ 83 BauO NRW 2018

- (1) *Durch Erklärung gegenüber der Bauaufsichtsbehörde kann die Grundstückseigentümerin oder der Grundstückseigentümer öffentlich-rechtliche Verpflichtungen zu einem ihr oder sein Grundstück betreffenden Tun, Dulden oder Unterlassen übernehmen, die sich nicht schon aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften ergeben (Baulast). Besteht an dem Grundstück ein Erbbaurecht, so ist auch die Erklärung der oder des Erbbauberechtigten erforderlich. Baulasten werden unbeschadet der Rechte Dritter mit der Eintragung in das Baulastenverzeichnis wirksam und wirken auch gegenüber der Rechtsnachfolgerin oder dem Rechtsnachfolger.*

[...]

- (4) *Das Baulastenverzeichnis wird von der Bauaufsichtsbehörde geführt. In das Baulastenverzeichnis können auch Auflagen, Bedingungen, Befristungen und Widerrufsvorbehalte eingetragen werden.*
- (5) *Wer ein berechtigtes Interesse darlegt, kann in das Baulastenverzeichnis Einsicht nehmen oder sich Abschriften erteilen lassen.*

3. Bodenschutzrecht

Gem. LBodSchG sind ein Bodeninformationssystem (§ 6), Kataster (§ 8) und Dateien und Karten (§ 9) einzurichten. Ein Anspruch auf Zugang hierzu wird nach den Vorschriften des UIG NRW gewährt.

Die Behörde teilt dem Eigentümer die Aufnahme des Grundstücks in die Verzeichnisse mit (§ 10 Abs. 4). Der Eigentümer kann hierzu Stellung nehmen. Er kann Berichtigung oder Löschung verlangen, wenn die Auskunft falsch ist (§ 10 Abs. 4 S. 2). Auskünfte werden auf Antrag erteilt. Auskünfte werden nur an berechnigte Personen und nur mit Einwilligung des Eigentümers erteilt.

§ 5 LBodSchG NRW Erfassung von schädlichen Bodenveränderungen und Verdachtsflächen

- (1) *Die zuständigen Behörden erfassen nach pflichtgemäßem Ermessen schädliche Bodenveränderungen und Verdachtsflächen. Dabei sind die für die Erforschung und Abwehr von Gefahren und die für die Feststellung der Ordnungspflichtigen benötigten Daten, Tatsachen und Erkenntnisse zu sammeln und aufzubereiten, für die nach diesem Gesetz oder nach anderen Gesetzen eine Auskunftsverpflichtung besteht. Zu ermitteln sind insbesondere Angaben über Lage, Größe, Nutzung und Eigentumsverhältnisse sowie zu möglichen Belastungsursachen und Gefährdungen.*
- (2) *Zur Erfassung von Verdachtsflächen auf schädliche Bodenveränderungen können für die Gebiete der Gemeinden und Gemeindeverbände Bodenbelastungskarten erstellt werden. Einzelheiten zum Inhalt der Bodenbelastungskarten werden von der obersten Bodenschutzbehörde durch Verwaltungsvorschrift geregelt.*

§ 6 LBodSchG NRW Bodeninformationssystem

- (1) *Beim Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz wird ein Fachinformationssystem "Stoffliche Bodenbelastung" eingerichtet und geführt. In diesem können Daten gespeichert werden, die für die Aufgabenerfüllung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, nach diesem Gesetz sowie für staatliche und kommunale Planungen mit Bezug zum Boden erforderlich sind. Insbesondere können dort aufgenommen werden Daten über*
 1. *stoffliche Belastungen von Böden einschließlich erforderlicher Angaben zu Bodeneigenschaften,*

2. *Bodenfunktionsbeeinträchtigungen durch stoffliche Belastungen,*
 3. *Umwelteinwirkungen auf Böden und solche, die von Böden ausgehen oder zu besorgen sind,*
 4. *Bezeichnung, Größe, Nutzung und Lage von Flächen,*
 5. *Bezeichnung der zugrundeliegenden Messprogramme und*
 6. *sonstige Daten, Tatsachen und Erkenntnisse über Verdachtsflächen und schädliche Bodenveränderungen sowie*
 7. *Daten aus Bodenbelastungskarten nach § 5 Abs. 2.*
- (2) *Beim Geologischen Dienst - Landesbetrieb - wird ein Fachinformationssystem "Bodenkunde" eingerichtet und geführt. In diesem werden bodenkundliche und geowissenschaftliche Informationsgrundlagen und deren notwendige Auswertung für eine nachhaltige Sicherung der Funktionen des Bodens bereitgestellt, sofern diese für die Aufgabenerfüllung nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz und nach diesem Gesetz sowie für staatliche und kommunale Planungen mit Bezug zum Boden erforderlich sind.*
- Es kann insbesondere Daten enthalten über*
1. *physikalische, chemische und biologische Beschaffenheit von Böden,*
 2. *Bodentypen und Bodenfunktionen,*
 3. *Bodenfunktionsbeeinträchtigungen, Bodenversiegelungen, Auf- und Abträge sowie*
 4. *Bezeichnung, Größe, Nutzung und Lage von Flächen.*
- (3) *Um den Zustand und die Veränderung der Beschaffenheit von Böden zu erkennen und zu überwachen, wird ein Netz von Dauerbeobachtungsflächen durch das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz eingerichtet und betreut. Die Dauerbeobachtungsflächen sind auf Veränderungen der physikalischen, chemischen und biologischen Bodenbeschaffenheit in unterschiedlichen zeitlichen Abständen zu untersuchen. Die hierbei gewonnenen Erkenntnisse werden in das Bodeninformationssystem eingestellt. Zu den Dauerbeobachtungsflächen können darüber hinaus die in Absatz 1 und 2 genannten Daten erfasst werden. Einzelheiten der Inanspruchnahme von Flächen zur Einrichtung und zur Betreuung von Flächen nach Satz 1 bleiben vertraglichen Regelungen mit den Grundstückseigentümern oder den Inhabern der tatsächlichen Gewalt vorbehalten. Hierbei sind auch Regelungen für möglicherweise entstehende Schäden vorzusehen.*
- (4) *Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz wertet die im Bodeninformationssystem enthaltenen Daten aus.*
- (5) *Soweit bei der Durchführung von Untersuchungen nach § 3 Abs. 2 für Zwecke des Bodeninformationssystems unmittelbare Vermögensnachteile entstehen, sind die Betroffenen zu entschädigen.*

§ 7 LBodSchG NRW Erhebung über altenlastenverdächtige Flächen und Altlasten

- (1) *Die zuständigen Behörden führen Erhebungen über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden altlastverdächtigen Flächen und Altlasten durch. Die Erhebungen können zur Klärung der Voraussetzungen nach § 2 Abs. 6 BBodSchG auch auf sonstige Altablagerungen und Altstandorte erstreckt werden.*
- (2) *Bei Erhebungen nach Absatz 1 sind die für die Erforschung und Abwehr von Gefahren und die für die Feststellung der Ordnungspflichtigen benötigten Daten, Tatsachen und Erkenntnisse zu sammeln und aufzubereiten, für die nach diesem Gesetz oder nach anderen Gesetzen eine Auskunftspflichtung besteht. Die Erhebungen können sich auch auf sonstige Angaben Dritter erstrecken, sofern diese für den Zweck der Erhebungen erforderlich sind. Die Erhebungen nach Absatz 1 umfassen Daten, Tatsachen und Erkenntnisse über*
- 1. Lage, Größe und Zustand der altlastverdächtigen Flächen und Altlasten,*
 - 2. den früheren Betrieb und die stillgelegten Anlagen und Einrichtungen,*
 - 3. Art, Menge und Beschaffenheit der Abfälle und Stoffe, die abgelagert worden sein können oder mit denen umgegangen worden sein kann,*
 - 4. Umwelteinwirkungen einschließlich möglicher Gefährdungen der Gesundheit, die von den altlastverdächtigen Flächen und Altlasten ausgehen oder zu besorgen sind,*
 - 5. frühere, bestehende und geplante Nutzungen der altlastverdächtigen Flächen und Altlasten und ihrem Einwirkungsbereich,*
 - 6. Personen, die Eigentum und Nutzungsrechte an dem Grundstück haben oder hatten, und über die Inhaberschaft stillgelegter Abfallentsorgungsanlagen oder sonstiger stillgelegter Anlagen sowie*
 - 7. die sonstigen für die Erforschung und Abwehr von Gefahren und die Feststellung von Ordnungspflichtigen bedeutsamen Sachverhalte und Rechtsverhältnisse.*
- (3) *Soweit die vorstehenden Absätze die Zulässigkeit der Datenerhebung nicht regeln, gilt § 24 Nr. 1 des Ordnungsbehördengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen.*

§ 8 LBodSchG Kataster über altlastverdächtige Flächen und Altlasten

Die zuständigen Behörden führen ein Kataster über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden altlastverdächtigen Flächen und Altlasten. In die Kataster sind die Daten, Tatsachen und Erkenntnisse aufzunehmen, die über die altlastverdächtigen Flächen und Altlasten erhoben und bei deren Untersuchung, Beurteilung und Sanierung sowie bei der Durchführung sonstiger Maßnahmen oder der Überwachung ermittelt werden. Daten über Altablagerungen und Altstandorte, die nach der Bewertung durch die zuständige Behörde die Voraussetzungen des § 2 Abs. 5 und 6 BBodSchG nicht oder nicht mehr erfüllen, können mit besonderer Kennzeichnung nachrichtlich aufgenommen werden, soweit dies für die Aufgabenerfüllung der in § 10 genannten Behörden und öffentlichen Stellen erforderlich ist. Die Kataster sind laufend fortzuschreiben.

§ 9 LBodSchG Übermittlung der erfassten Daten, Aufbewahrungsdauer

- (1) *Die zuständigen Behörden übermitteln regelmäßig die nach §§ 5 und 7 erhobenen Daten, Tatsachen und Erkenntnisse, die Inhalte des Katasters nach § 8 und die Daten zu den in § 6 Abs. 1 genannten Kriterien dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz, soweit diese für die Führung des Bodeninformationssystems nach § 6 oder die Aufgabenwahrnehmung der in § 10 genannten Behörden und öffentlichen Stellen des Landes benötigt werden. Die übermittelten Inhalte werden von dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz in Dateien geführt und in Karten dargestellt. Das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Ministerium) kann in einer Rechtsverordnung nähere Regelungen für die Übermittlung nach Satz 1 treffen, insbesondere über den Umfang der zu übermittelnden Inhalte, über die Form der Übermittlung einschließlich eines automatisierten Verfahrens, sowie über die erforderlichen Maßnahmen der Datensicherheit.*
- (2) *Für den Inhalt des Bodeninformationssystems (§ 6), der Kataster (§ 8) und der Dateien und Karten nach Absatz 1 besteht eine zeitlich unbeschränkte Aufbewahrungspflicht; dies gilt nicht für personenbezogene Daten, deren Aufbewahrung für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Weitere Ausnahmen kann die jeweils nächsthöhere Bodenschutzbehörde sowie die oberste Bodenschutzbehörde gegenüber dem Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz zulassen.*

§ 10 LBodSchG NRW Weitergabe von Daten, Zugang zu Daten

- (1) *Die im Bodeninformationssystem (§ 6), den Katastern (§ 8) oder den Dateien und Karten (§ 9) enthaltenen Daten können an*
- 1. Behörden, die Aufgaben nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz oder diesem Gesetz wahrnehmen,*
 - 2. Staatliche Umweltämter sowie an*
 - 3. Kreise und kreisfreie Städte, soweit diese Aufgaben auf dem Gebiet des Wasser-, Abfall-, Immissionsschutz- oder Naturschutzrechts wahrnehmen,*
- zur Wahrnehmung der in ihrer Zuständigkeit liegenden Aufgaben regelmäßig, insbesondere auch durch Einrichtung eines automatisierten Verfahrens, das einen Abruf ermöglicht, übermittelt werden. Das Ministerium legt die Datenempfänger, die Datenart und den Zweck des Abrufes sowie die erforderlichen Maßnahmen der Datensicherheit in einer Rechtsverordnung fest.*
- (2) *Die Daten sind außerdem auf Ersuchen von*
- 1. Stellen der staatlichen Forst- und Naturschutzverwaltung sowie Agrarordnungsverwaltung,*
 - 2. Stellen der staatlichen Landwirtschaftsverwaltung,*
 - 3. Gesundheitsämtern,*
 - 4. Bauaufsichtsbehörden und Gemeinden als Träger der Bauleitplanung sowie staatlichen Stellen für die Ausführung und Planung von Baumaßnahmen,*
 - 5. dem AAV - Verband für Flächenrecycling und Altlastensanierung und*

6. sondergesetzlich geregelten Wasser- und Bodenverbänden

zu übermitteln, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

- (3) Ein Anspruch auf freien Zugang zu den im Bodeninformationssystem (§ 6), in den Katastern (§ 8) oder den Dateien und Karten (§ 9) enthaltenen bodenbezogenen Daten wird nach den Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes Nordrhein-Westfalen gewährt.*
- (4) Die zuständige Behörde hat denjenigen, in deren Eigentum ein Grundstück steht, die Aufnahme des Grundstücks in ein Kataster über altlastverdächtige Flächen und Altlasten (§ 8) oder ein entsprechendes Verzeichnis für schädliche Bodenveränderungen und Verdachtsflächen sowie eine wesentliche Veränderung der gespeicherten Daten mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sie können die Berichtigung oder Löschung der über ein Grundstück vorhandenen Daten verlangen, wenn diese unrichtig sind.*

§ 11 LBodSchG NRW Information der Betroffenen und der Öffentlichkeit

- (1) Ist der Kreis der nach § 12 Satz 1 BBodSchG zu informierenden Betroffenen nicht im vollen Umfang bekannt, sind die Unterlagen von der zuständigen Behörde nach ortsüblicher Bekanntmachung über den Ort und die Zeit der Auslegung einen Monat zur Einsichtnahme auszulegen.*
- (2) Die zuständige Behörde kann für altlastverdächtige Flächen oder Altlasten, bei deren Sanierung besonders schwerwiegende Auswirkungen auf die Nachbarschaft zu erwarten sind, einen Beirat unter Beteiligung der zuständigen Fachbehörden, der betroffenen Gemeinden, der verantwortlichen Personen im Sinne des § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG und der Personen, die die betroffenen Dritten vertreten, bilden. Der Beirat berät die zuständige Behörde. Bedenken und Anregungen sind möglichst frühzeitig zu erörtern.*
- (3) Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit insbesondere über*
 - 1. Art und Ausmaß bestehender schädlicher Bodenveränderungen und ihre Auswirkungen,*
 - 2. Art und Ausmaß eingetretener oder drohender schädlicher Bodenveränderungen und hierdurch verursachter Gewässerverunreinigungen nach Schadensfällen oder Betriebsstörungen*

unterrichten, sofern hieran ein besonderes öffentliches Interesse besteht. Eine Unterrichtung darf auch eine Bekanntgabe von Namen, Berufsbezeichnung oder Firma einer natürlichen Person oder den Firmennamen sowie die Branchen- und Geschäftsbezeichnung einer juristischen Person enthalten, soweit nicht das schutzwürdige Interesse der Betroffenen an einer Geheimhaltung überwiegt.

Auch in verschiedenen weiteren Gesetzen finden sich vergleichbare Regelungen.

4. Kohlendioxid-Speicherungsgesetz

§ 6 KSPG

- (1) *Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Registerbehörde) erstellt und führt im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt zum Zweck der Information der Öffentlichkeit über Kohlendioxidleitungen und Kohlendioxidspeicher ein öffentlich zugängliches Register, in das aufgenommen werden:*
- 1. Angaben über bestehende und geplante Kohlendioxidleitungen,*
 - 2. alle Genehmigungen, Planfeststellungsbeschlüsse und Plangenehmigungen nach diesem Gesetz sowie Anträge auf solche Entscheidungen,*
 - 3. Angaben über alle stillgelegten Kohlendioxidspeicher sowie alle Kohlendioxidspeicher, bei denen eine Übertragung der Verantwortung nach § 31 stattgefunden hat.*
- (2) *Für beantragte, genehmigte und stillgelegte Kohlendioxidspeicher sind folgende Informationen in das Register aufzunehmen:*
- 1. die Charakterisierung der von den Kohlendioxidspeichern genutzten und der die Kohlendioxidspeicher umgebenden Gesteinsschichten mittels der vorhandenen geologischen Daten einschließlich der Karten und Schnittdarstellungen über die räumliche Verbreitung,*
 - 2. die Charakterisierung der in den Gesteinsschichten vorhandenen Formationswässer und der vorherrschenden Druckverhältnisse,*
 - 3. die Abschätzung und Ermittlung von Druckveränderungen in den Gesteinsschichten durch die dauerhafte Speicherung,*
 - 4. weitere verfügbare Informationen, anhand derer beurteilt werden kann, ob das gespeicherte Kohlendioxid vollständig und dauerhaft zurückgehalten werden kann,*
 - 5. die Abschätzung und Ermittlung der mit der dauerhaften Speicherung verbundenen Umweltauswirkungen,*
 - 6. andere Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere der Geothermie,*
 - 7. eine dreidimensionale Darstellung der Ausbreitung des Kohlendioxids und, soweit möglich, dessen Konzentration im Ausbreitungsbereich.*
- (3) *Das Register wird laufend aktualisiert. Die zuständigen Landesbehörden übermitteln der Registerbehörde die Informationen, die für die Errichtung und Führung des Registers und für die Entscheidung nach § 2 Absatz 2 Satz 2 erforderlich sind. Für die öffentliche Zugänglichkeit des Registers gelten die §§ 7 bis 9 des Umweltinformationsgesetzes entsprechend.*
- (4) *Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Erstellung und Führung des*

Registers, die für diesen Zweck erforderliche Erhebung, Verarbeitung und Löschung personenbezogener Daten, die öffentliche Zugänglichkeit des Registers und die jeweils erforderlichen Verfahren zu regeln.

- (5) *Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe arbeitet bei der Charakterisierung von grenzüberschreitenden Kohlendioxidspeichern und der sie umgebenden Gesteinsschichten mit den zuständigen Behörden der Nachbarstaaten zusammen.*
- (6) *Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe legt der Kommission über die zuständigen Stellen in der Bundesregierung bis zum 30. Juni 2011, danach alle drei Jahre, einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie 2009/31/EG und über Informationen nach Absatz 1 Nummer 3 in Verbindung mit Absatz 2 Nummer 1 und 4 vor.*

5. Eisenbahnrecht

§ 5c AEG Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten

- (1) *Eine Stelle für Eisenbahn-Unfalluntersuchung darf im Rahmen ihrer Befugnisse nach § 5b Absatz 3 personenbezogene Daten aller an dem gefährlichen Ereignis im Eisenbahnbetrieb beteiligten oder von diesem betroffenen Personen sowie von Zeugen und anderen Personen, die im Rahmen der Untersuchung dieses gefährlichen Ereignisses Aussagen machen, erheben, verarbeiten und nutzen, soweit dies für die Erfüllung des Untersuchungsauftrags nach § 5b Absatz 1 erforderlich ist. Ebenso stellen sie die beteiligten Eisenbahn- und gegebenenfalls Straßenfahrzeuge mit identifizierenden Fahrzeug- und Halterdaten fest.*
- (2) *Personenbezogene Daten im Sinne des Absatzes 1 sind*
 - 1. *Name und Vorname,*
 - 2. *Anschrift und Telekommunikationsinformationen,*
 - 3. *Stellung im Eisenbahnbetrieb oder in der Eisenbahn,*
 - 4. *die nachgewiesenen Befähigungen gemäß § 54 Absatz 1 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung,*
 - 5. *Beruf und beruflicher Werdegang,*
 - 6. *Betriebsdiensttauglichkeit gemäß § 48 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung,*
 - 7. *Angaben zum aktuellen Gesundheitszustand und zu Vorerkrankungen, soweit hierin ein Bezug zum gefährlichen Ereignis gesehen werden kann.*
- (3) *Die nach Absatz 1 oder weiteren Vorschriften dieses Gesetzes erhobenen und gespeicherten personenbezogenen Daten, insbesondere vertrauliche Erklärungen, sind durch technisch-organisatorische Maßnahmen gegen unbefugte Nutzung und dabei insbesondere gegen unbefugte Einsichtnahme besonders zu schützen.*

- (4) *Die nach Absatz 1 erhobenen Daten werden entweder automatisiert oder nicht automatisiert in Akten gespeichert.*

§ 5d AEG Vertraulichkeit

- (1) *Eine Stelle für Eisenbahn-Unfalluntersuchung darf vorbehaltlich des § 5e die nachstehenden Informationen und Daten zu keinem anderen Zweck als dem einer Untersuchung eines gefährlichen Ereignisses im Eisenbahnbetrieb freigeben:*

1. sämtliche Zeugenaussagen und sonstige Erklärungen, Berichte und Aufzeichnungen (Aufzeichnungen), die von der Stelle für Eisenbahn-Unfalluntersuchung im Verlauf der Untersuchung des gefährlichen Ereignisses erfasst oder niedergeschrieben worden sind,

2. Informationen, die die Identität von Personen preisgeben, die im Rahmen der Untersuchung des gefährlichen Ereignisses ausgesagt haben, oder

3. Informationen besonders empfindlicher und privater Natur, einschließlich gesundheitsbezogene Informationen über Personen, die von dem gefährlichen Ereignis betroffen sind.

- (2) *Die Aufzeichnungen werden in den Untersuchungsbericht oder in seine Anhänge nur in zusammengefasster und anonymisierter Form und nur dann aufgenommen, wenn sie von Belang für die Analyse des untersuchten gefährlichen Ereignisses sind.*

- (3) *Eine Stelle für Eisenbahn-Unfalluntersuchung erteilt ihre Zustimmung zur Teilnahme eines bevollmächtigten Vertreters einer ausländischen Stelle für Eisenbahn-Unfalluntersuchung, sofern nichts anderes vorgeschrieben ist, nur dann, wenn der bevollmächtigende Staat zugesichert hat, dass er hinsichtlich der Verfügbarkeit der Nachweismittel die Gegenseitigkeit gewährt und dass er im Sinne des Abschnitts V der Richtlinie (EU) 2016/798 eine Freigabe der gewonnenen Unterlagen und Erkenntnisse nur vornimmt, soweit dies unter den Einschränkungen der Absätze 1 und 2 zulässig ist.*

- (4) *Aussagen einer Person im Rahmen der Untersuchung nach diesem Abschnitt dürfen nicht zu Lasten des Aussagenden verwertet werden.*

§ 5e Übermittlung an öffentliche Stellen

- (1) *Eine Übermittlung der in § 5d Absatz 1 bezeichneten Informationen und Daten an öffentliche Stellen ist zulässig, soweit im öffentlichen Interesse die Übermittlung für*

1. die Sicherheit im Eisenbahnbetrieb,

2. die Erteilung oder die Entziehung von Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnverkehrsunternehmen oder Sicherheitsgenehmigungen für Eisenbahninfrastrukturunternehmen,

3. die Durchführung eines Strafverfahrens und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit dem gefährlichen Ereignis

erforderlich ist. Ferner ist eine Übermittlung der in § 5d Absatz 1 bezeichneten Informationen und Daten an die zuständigen Polizeibehörden zum Zweck der Information von

Angehörigen der vom gefährlichen Ereignis Betroffenen zulässig, soweit dies zur Wahrung berechtigter Interessen dieser Personen erforderlich ist.

- (2) *Im Falle einer nach Absatz 1 zulässigen Übermittlung sind personenbezogene Daten in den Aufzeichnungen zu anonymisieren, es sei denn, dies wäre mit dem Zweck der Übermittlung unvereinbar. Teile von Aufzeichnungen, die im Sinne des § 5d Absatz 2 belanglos und nicht im Untersuchungsbericht enthalten sind, werden – ausgenommen im Falle des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 3 – nicht übermittelt.*
- (3) *Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 kann Akteneinsicht gewährt werden, wenn die Übermittlung von Daten einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordert oder die Akteneinsicht begehrende öffentliche Stelle unter Angaben von Gründen erklärt, dass die Übermittlung von Informationen und Daten zur Erfüllung ihrer Aufgabe nicht ausreichen würde. Satz 1 gilt entsprechend für Angehörige der vom gefährlichen Ereignis Betroffenen, wenn dies für ihre Unterrichtung erforderlich ist. § 96 Satz 1 der Strafprozessordnung ist entsprechend anzuwenden.*
- (4) *Unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 und 2 in Verbindung mit Absatz 2 Satz 1 und unter Berücksichtigung des § 5d können Akten und Berichte der Bundesstelle auf Ersuchen zur Einsichtnahme öffentlichen Stellen übersandt werden, soweit dies für Zwecke der Strafverfolgung, für Zwecke der Rechtspflege und für Verwaltungsverfahren, die mit dem Ereignis und seinen Folgen in unmittelbarem Zusammenhang stehen, erforderlich ist. § 96 Satz 1 der Strafprozessordnung ist entsprechend anzuwenden.*
- (5) *Eine Stelle für Eisenbahn-Unfalluntersuchung darf Daten im Sinne des § 5c zu den in Absatz 1 Satz 1 genannten Zwecken an ausländische Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstellen und die Eisenbahnagentur der Europäischen Union übermitteln, soweit dies jeweils zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der empfangenden Stellen liegenden Aufgaben erforderlich ist, schutzwürdige Interessen eines Betroffenen nicht beeinträchtigt werden und bei den genannten Stellen ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet ist. Der Empfänger ist darauf hinzuweisen, dass die übermittelten Daten nur zu dem Zweck verarbeitet und genutzt werden dürfen, zu dessen Erfüllung sie ihm übermittelt worden sind.*

§ 5f AEG Aufbewahrungs- und Lösungsfristen

- (1) *Die Frist für die Aufbewahrung von Akten beträgt bei Unfällen mit tödlichem Ausgang 30 Jahre. Alle anderen Akten werden 20 Jahre aufbewahrt.*
- (2) *Automatisiert und nicht automatisiert in Dateien gespeicherte Daten werden bei Unfällen mit tödlichem Ausgang nach Ablauf von 30 Jahren, im Übrigen nach Ablauf von 20 Jahren gelöscht.*
- (3) *Die Frist nach den Absätzen 1 und 2 beginnt mit dem Abschluss der jeweiligen Untersuchung eines gefährlichen Ereignisses im Eisenbahnbetrieb. § 187 Absatz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und § 2 Absatz 1 bis 6, 8 und 9 des Bundesarchivgesetzes sind anzuwenden.*

6. SächsHohlrVO

§ 8 SächsHohlrVO

Gefahrgebiete werden durch Verwaltungsvorschrift festgelegt. In diesen Gebieten kann eine Auskunft von der Behörde eingeholt werden, die diese aufgrund bergbaubaulicher Kartenwerke, Daten und bergschadenkundlichen Analysen erteilt.

7. ThürABbUHG

§ 7 Abs. 1 ThürABbUHG:

Objekte des Altbergbaus und unterirdische Hohlräume werden von Amts wegen in einem Verzeichnis von der zuständigen Behörde erfasst und kontrolliert. Das Verzeichnis wird den Baubehörden in regelmäßig aktualisierter Fassung zur Verfügung gestellt.

IV. **Regelungsmöglichkeiten**

1. Datenverarbeitung durch die Bergbehörde NRW

Bezüglich der Datenverarbeitung durch die Bergbehörde NRW ergeben sich keine Änderungen im Vergleich zu den bestehenden Verarbeitungsvorgängen. Die Verarbeitung der Daten zur Erfüllung der Aufgaben ist bereits nach aktueller Rechtslage zulässig. Insbesondere erfüllt das aktuelle FIS GDU die datenschutzrechtlichen Anforderungen, welches aber eine Neugestaltung auch nicht ausschließt.

2. Datenübermittlung an öffentliche Stellen

Die Regelungen der UntergrundDÜVO NRW i.V.m. §§ 6 Abs. 2 und 8 DSGVO erlauben die Datenverarbeitung durch Behörden, die zur Aufgabenerfüllung Zugriff auf diese Daten haben muss. Die Verarbeitung der Daten zur Erfüllung der Aufgaben ist somit bereits nach aktueller Rechtslage erlaubt. Es muss jedoch technisch sichergestellt werden, dass Behörden, die die Daten nicht zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigen, keinen Zugriff erhalten. Das Berechtigungskonzept muss sowohl die sachliche als auch die örtliche Zuständigkeit berücksichtigen.

3. Veröffentlichung der Daten

Die aktuelle „Bürgerversion“ und auch die „Behördenversion“ des FIS GDU erfüllen die datenschutzrechtlichen Anforderungen, welches eine Neugestaltung jedoch nicht ausschließt. Es ist dabei nicht erforderlich, die Version für Behörden von der „Bürgerversion“ vollständig zu entkoppeln. Die Zusammenführung in ein System aber auch die Beibehaltung von zwei Systemen ist zulässig. In jedem Fall muss durch unterschiedliche Berechtigungsebenen sichergestellt sein, dass nicht jedermann einen Vollzugriff auf die vorhandenen Datensätze erhält. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass aktuell die unterschiedlichen Versionen auf unterschiedlichen Servern (Internet bzw. Landesintranet) laufen und eine Zusammenführung einen nicht unerheblichen Aufwand verursachen würde. Außerdem können sich bei einer Zusammenführung Folgeprobleme im Hinblick auf die Gewährleistung der Datensicherheit ergeben. Dies hängt jedoch von der Art und Weise der zukünftigen Gestaltung ab. Wir gehen daher davon aus, dass zunächst zwei Systeme beibehalten werden.

Eine vollständige Veröffentlichung sämtlicher Daten ist, wie oben gezeigt, nicht mit den Grundsätzen der Datensparsamkeit und -minimierung vereinbar. Möglich ist dabei auch die Veröffentlichung, dass weitergehende Informationen für ein konkretes Grundstück vorliegen; denn im Gegensatz zum Vorhandensein von nicht oder unzureichend gesicherten verlassenen Tagesöffnung und nicht oder unzureichend gesicherten tagesnahem Bergbau auf oder unter einem konkreten Grundstück führt das Vorhandensein eines Gutachtens oder die Durchführung von Untersuchungs- und ggf. Sicherungsmaßnahmen nicht zwangsläufig zur Wertminderung eines Grundstücks, sondern kann fallweise sogar wertsteigernd sein. Daher sollte das System eine Ebene erhalten, in der für alle grundstücksscharf zu ermitteln ist, ob eine weitergehende Information vorliegt (auch wenn nicht konkret benannt wird, welche Art von Information, z.B. Gutachten über die Standsicherheit einer Schachtverfüllung oder ein Bericht über durchgeführte Untersuchungs- und ggf. Sicherungsmaßnahmen, vorhanden ist). Es empfiehlt sich insbesondere eine Ergänzung der vorhandenen Versionen um einen Layer „weitergehende

Informationen vorhanden“. Bei der „Bürgerversion“ müssen die oben genannten Einschränkungen beachtet werden. Eine Einschränkung des Zugriffs in örtlicher Hinsicht, wie bei der „Behördenversion“, ist hingegen nicht erforderlich.

Die Einsicht bzw. Übermittlung der konkreten Daten kann für ein betroffenes Grundstück wertmindernd wirken, sodass die Einsicht oder Übermittlung der konkreten Daten (Gutachten, Pläne usw.) nur an Personen zulässig ist, die datenschutzrechtlich ein berechtigtes Interesse haben. Bereits § 8 Abs. 2 Nr. 2 DSGVO regelt einen solchen Fall:

„Die Übermittlung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen an nicht-öffentliche Stellen ist zulässig, wenn [...]

2. der Dritte, an den die Daten übermittelt werden, ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft darlegt und die betroffene Person kein schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Übermittlung hat [...]“

Die Einsicht oder Übermittlung darf demnach nur erfolgen, wenn keine schutzwürdigen Interessen des Betroffenen dem entgegenstehen. Die Bergbehörde NRW muss in jedem Einzelfall prüfen, ob schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstünden. Zur Beschleunigung der Bearbeitung eines Auskunftersuchens bietet es sich somit an, klarzustellen, dass etwaige wirtschaftliche Interessen keine schutzwürdigen Interessen darstellen bzw. diese in der zu schaffenden Regelung nicht zu erwähnen. Die Auskunft wäre aber zu erteilen, wenn der (ehemalige) Berechtsamsinhaber oder der Grundstückseigentümer zustimmt.

V. Ergebnis

Sowohl die „Bürgerversion“ als auch die „Behördenversion“ sind in ihrer aktuellen Gestaltung datenschutzkonform. Bei dem Datenzugriff durch Behörden ist insbesondere darauf zu achten, dass die sachliche und örtliche Zuständigkeit bei den abrufbaren Daten

berücksichtigt wird. Behörden dürfen nur auf die Daten zugreifen, die in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich liegen. Wohingegen eine örtliche Einschränkung in der „Bürger-version“ nicht erforderlich ist.

Im Sinne der Transparenz und der Prävention wäre eine grundstücksscharfe Veröffentlichung der bekannten tagesbruchverursachenden Hinterlassenschaften des Bergbaus im Internet gegenüber jedermann wünschenswert. Datenschutzrechtlich ist eine uneingeschränkte, frei zugängliche Veröffentlichung dieser Informationen für jedermann nicht rechtssicher umsetzbar und wird von daher nicht empfohlen. Möglich ist eine Ergänzung der vorhandenen Versionen um einen Layer „weitergehende Informationen vorhanden“, die keine Auskunft über die konkrete Art der Information (z.B. Gutachten zur Standsicherheit oder Berichte zu durchgeführten Untersuchungsmaßnahmen) gibt.

H. Verbesserung der Transparenz und Effizienz

I. Inhalt

Ein weiteres Bestreben der Bergbehörde NRW ist die Verbesserung der Transparenz und Effizienz. Dies soll durch die folgenden Ansätze erreicht werden:

- Schaffung von Transparenz über die vorhandenen Auskunfts-Plattformen des FIS GDU hinaus z.B. durch die Einrichtung einer öffentlichen Informationsplattform über die bergbaulichen Verhältnisse im Land Nordrhein-Westfalen im Sinne von OpenData und Open-Government als Ersatz oder in Ergänzung grundstücksbezogener Auskünfte der Bergbehörde NRW
- Einsatz digitaler Verfahren zur
 - beschleunigten Übermittlung und Verarbeitung von Informationen Dritter an die Bergbehörde NRW bzw. zur Veröffentlichung von Informationen durch die Bergbehörde NRW und
 - Entlastung der Verwaltung
- Einbindung der Notare für die Weitergabe dieser Informationen an die im Einzelfall Beteiligten am Grundstücksverkehr.

II. Bestehende Befugnisse/ Aktuelle Rechtslage

In (Alt-)Bergbaugebieten gelegene Grundstücke werden nicht selten gekauft, ohne dass sich die Käufer zuvor über die örtlichen (alt-)bergbaulichen Verhältnisse informieren. Die diesbezüglich vorhandenen und einfach zugänglichen Informationsmöglichkeiten (z.B. Nutzung des über das Internet öffentlich zugänglichen Fachinformationssystems FIS GDU und erforderlichenfalls Einholung einer grundstücksbezogenen Auskunft bei der Bergbehörde NRW) werden nicht durchgängig genutzt. Oftmals wird

Grundstückseigentümern erst im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens, beim Ausheben der Baugrube oder nach der Errichtung des Gebäudes bekannt, dass das erworbene Grundstück von altbergbaulichen Hinterlassenschaften (Schächte, Stollen, abbaubedingte tagesnahe Hohlräume oder Verbruchzonen) betroffen ist. Dies ließe sich vermeiden, wenn bei jeder Veräußerung eines in einem (ehemaligen) Bergbaugebiet gelegenen Grundstücks, das bebaut werden soll bzw. bebaut ist, eine aktuelle grundstücksbezogene Auskunft der Bergbehörde NRW eingeholt würde.

III. Einzelne Maßnahmen

1. Größere Bekanntheit bestehender Informationsangebote

Die bereits bestehenden Informationsangebote (FIS GDU, Erteilung grundstücksbezogener Auskünfte auf Antrag) werden aktuell nicht durchgängig genutzt. (Potenzielle) Grundstückseigentümer müssten dazu motiviert werden, diese Angebote besser zu nutzen. Dies könnte über eine bessere Aufklärung zu den bestehenden Möglichkeiten erreicht werden. In Betracht kommt hier Informationsmaterial, das an relevanten Stellen (Messen, finanzierende Banken, usw.) ausgelegt wird. Zudem könnte öffentlich auf die Möglichkeit der Information über altbergbauliche Hinterlassenschaften hingewiesen werden (Internet, relevante Zeitungen und Zeitschriften, Plakate).

2. Einfacherer Zugang zu Informationen

Relevante Informationen könnten auf Open-Data-Plattformen veröffentlicht werden. Über die Zulässigkeit wurde im Einzelnen unter G., S. 133 ff., eingegangen.

3. Einbindung von Notaren

Notare könnten dazu verpflichtet werden, im Zusammenhang mit der Erstellung von Grundstückskaufverträgen die Käufer auf die Informationsmöglichkeiten zu möglichen altbergbaubedingten Gefährdungspotenzialen hinzuweisen.

Hier stellt sich aber bereits die Frage, in welchen Fällen ein solcher Hinweis zu erfolgen hat. Sofern standardmäßig in jedem Grundstückskaufvertrag ein Hinweis erfolgt (ähnlich der jetzt schon erfolgenden Hinweise auf Baulasten, Altlasten oder Erschließungsbeiträge), wird dieser ggf. nicht ernst genommen, da der Käufer ja gar nicht weiß, ob dies für das betroffene Grundstück relevant ist, ob das Grundstück also in einem Gebiet mit (Alt-) Bergbau liegt.

Sofern ein solcher Hinweis seitens des Notars bei Grundstücken in Gebieten mit (Alt-) Bergbau erteilt wird, hätte dies eine größere Wirkung. Es führt allerdings auch zu Problemen. Der Notar muss zunächst prüfen, ob das fragliche Grundstück in einem solchen Gebiet liegt und zuvor müsste das „Altbergbaugebiet“ (ggf. behördlich) definiert werden. Zudem besteht ein Haftungsrisiko, wenn der Hinweis versehentlich unterlassen wird. So können dem Notar bei der Prüfung Fehler unterlaufen (Adresse wird falsch eingegeben, etc.), die dazu führen, dass der Hinweis auf die Informationsmöglichkeiten zu möglichen altbergbaubedingten Gefährdungspotenzialen unterbleibt.

Zudem werden auch bei einer Hinweispflicht seitens der Notare nicht alle Fälle des Eigentumswechsels erfasst (z.B. Erbschaft, ...). Es würde also nicht zu einer lückenlosen Information kommen. Schließlich stellt sich die Frage, warum Notare auf dieses spezielle Risiko hinweisen müssten, auf andere Risiken (z.B. Altlasten, Abfälle, Kampfmittel, Denkmalschutz, ...) jedoch nicht. Diese Risiken sind nicht geringer als die Risiken, die von verlassenen Grubenbauen ausgehen. Insofern müssten Notare konsequenterweise auch auf diese Risiken hinweisen. Bei einer solchen Ausweitung der Hinweispflichten, verlieren die Hinweise aber ihre Wirkung. Da mit dem Hinweis auf mögliche altbergbauliche Gefahren auch keine weiteren Konsequenzen oder Rechte der Behörde verbunden sind

(wie z.B. bei einem gemeindlichen oder behördlichen Vorkaufsrecht) ist der Nutzen einer solchen Belehrung zweifelhaft und insbesondere vor dem Hintergrund der notwendigen Definition der „Altbergbaugebiete“ nicht empfehlenswert.

4. Anfragepflicht des Verkäufers

Ein weiterer Ansatz wäre die Verpflichtung des Verkäufers eines Grundstücks, vor dem Verkauf eine Auskunft bei der Bergbehörde NRW einzuholen. Sofern der Verkäufer die Risiken für sein Grundstück kennt, muss er diese auch dem Käufer mitteilen. Sofern er die Risiken arglistig verschweigt, kann er sich schadensersatzpflichtig machen.

Gegen eine solche Regelung sprechen bereits die unter H.III.3, S. 179 178 ff., dargestellten Erwägungen (für welche Grundstücke besteht eine Auskunftspflicht, Haftung wenn diese versehentlich unterlassen wird, ...). Zudem wird der Verkäufer durch eine solche Regelung auch übermäßig belastet. Letztendlich ist es der Risikosphäre des Käufers zuzurechnen, sich angemessen über ein Kaufgrundstück zu informieren und nicht Pflicht des Verkäufers, dem Käufer diese Informationen zu beschaffen. Dies wird auch schon heute z.B. im Hinblick auf Altlasten, Erschließungsbeiträge oder Baulasten so gehandhabt. Den Verkäufer trifft grundsätzlich nur die Pflicht, über bekannte Risiken aufzuklären und nicht, sich Informationen für den Käufer zu beschaffen. Zudem dürften insoweit auch kompetenzrechtliche Probleme auftreten, da eine solche Pflicht des Verkäufers dem Bereich des Bürgerlichen Rechts zuzuordnen ist, für das der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat.

5. Anzeige des Eigentumswechsels bei der Bergbehörde NRW

Im Rahmen der Statuierung von Anzeigepflichten (hierzu unter C., S. 25 ff.) könnte die Pflicht zur Anzeige von Eigentumswechseln bei Grundstücken kommen. Sofern der Bergbehörde NRW ein Eigentumswechsel angezeigt wird, könnte diese von sich aus den neuen Eigentümer informieren.

Im Ergebnis ist auch dies nicht empfehlenswert. Zum einen würde die Anzeige jedes Eigentumswechsels zu einem kaum zu bewältigenden Anzeigenaufkommen bei der Bergbehörde NRW führen. Sofern der Eigentumswechsel nur bei bestimmten Grundstücken angezeigt werden muss, stellt sich wiederum die Frage, wonach diese Grundstücke zu bestimmen sind (Problem der Festlegung der „Altbergbaugebiete“). Zudem würde die Information über die bergbaulichen Risiken für den neuen Eigentümer zu spät kommen, da der Eigentumswechsel schon erfolgt ist.

IV. Ergebnis

Im Ergebnis sind die Einbindung der Notare, eine Anfragepflicht des Verkäufers oder eine Verpflichtung zur Anzeige eines Eigentumswechsels keine geeigneten Schritte, um Betroffene über die Risiken des Altbergbaus aufzuklären. Zur Verbesserung der Transparenz und Effizienz sowie zur Aufklärung Betroffener sind die bestehenden Angebote geeignet, ihr Nutzen kann durch verbesserte Information über das Angebot selbst (z.B. Info-Kampagnen) und Ausweitung dieser Angebote auf grundstücksscharfe Informationen (OpenData, siehe aber die Einschränkungen durch den Datenschutz, G., S. 133 ff.) erhöht werden.

I. Sanktionen

Der Verstoß gegen einige der vorstehend dargestellten Regelungen des neu zu schaffenden Gesetzes soll auch sanktioniert werden. Das neu zu schaffende Gesetz muss daher auch Ordnungswidrigkeiten-Tatbestände enthalten.

I. Regelungen des OWiG

Eine Ordnungswidrigkeit ist eine bußgeldbewehrte Verletzung von Ordnungsrecht. Gemäß § 1 OWiG ist eine Ordnungswidrigkeit eine rechtswidrige und vorwerfbare Handlung, für die das Gesetz als Ahndung eine Geldbuße vorsieht. Das Ordnungswidrigkeitenrecht ist dem Strafrecht nachgebildet, unterscheidet sich aber auch in maßgeblichen Punkten. Insbesondere findet bei Ordnungswidrigkeiten das Opportunitätsprinzip Anwendung. Das bedeutet, dass die Verfolgung im pflichtgemäßen Ermessen der Verwaltungsbehörde steht.

§ 10 OWiG bestimmt, dass als Ordnungswidrigkeit nur vorsätzliches Handeln geahndet werden kann, außer wenn das Gesetz fahrlässiges Handeln ausdrücklich mit Geldbuße bedroht.

Die Höhe der Geldbuße regelt § 17 OWiG. Demnach beträgt die Geldbuße mindestens 5 € und, wenn das Gesetz nicht ein anderes bestimmt, höchstens 1.000 €. Droht das Gesetz für vorsätzliches und fahrlässiges Handeln Geldbuße an, ohne im Höchstmaß zu unterscheiden, so kann fahrlässiges Handeln im Höchstmaß nur mit der Hälfte des angeordneten Höchstbetrages der Geldbuße geahndet werden. Nach § 17 Abs. 4 OWiG soll die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen. Reicht das gesetzliche Höchstmaß hierzu nicht aus, so kann es überschritten werden. § 31 Abs. 2 OWiG regelt die Verjährung:

(2) Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten verjährt, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt,

- 1. in drei Jahren bei Ordnungswidrigkeiten, die mit Geldbuße im Höchstmaß von mehr als fünfzehntausend Euro bedroht sind,*
- 2. in zwei Jahren bei Ordnungswidrigkeiten, die mit Geldbuße im Höchstmaß von mehr als zweitausendfünfhundert bis zu fünfzehntausend Euro bedroht sind,*
- 3. in einem Jahr bei Ordnungswidrigkeiten, die mit Geldbuße im Höchstmaß von mehr als eintausend bis zu zweitausendfünfhundert Euro bedroht sind,*
- 4. in sechs Monaten bei den übrigen Ordnungswidrigkeiten.*

Die Verjährung beginnt, sobald die Handlung beendet ist. Tritt ein zum Tatbestand gehörender Erfolg erst später ein, so beginnt die Verjährung mit diesem Zeitpunkt.

Gemäß § 47 OWiG liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Verfolgungsbehörde. Solange das Verfahren bei ihr anhängig ist, kann sie es einstellen (sog. Opportunitätsprinzip).

II. Vergleich zu anderen Regelungen

Die SächsHohlrVO regelt in § 9, dass der Verstoß gegen bestimmte Pflichten eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Sachverhalte:

- Veränderung, Beseitigung oder Beeinträchtigung der Funktion einer Einrichtung zur Gefahrenabwehr bei unterirdischen Hohlräumen ohne Zustimmung der Behörde,
- Unterlassene Meldung eines unterirdischen Hohlraums, von dem eine unmittelbare Gefahr ausgeht und
- Nicht-Anzeige der Nutzung oder Beendigung der Nutzung unterirdischer Hohlräume.

Die Höhe des Bußgelds wird nicht festgelegt.

Gemäß § 10 ThürABbUHG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig

- ohne Genehmigung ein Objekt des Altbergbaus wesentlich ändert oder gewerblich nutzt,
- das Nachweisbuch bei Arbeiten an Objekten des Altbergbaus nicht führt oder
- Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus Objekten des Altbergbaus nicht anzeigt.

Die Geldbuße kann bis zu 5.000 € betragen.

Gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 LBodSchG NRW handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Meldung über die Entdeckung von Altlasten und schädlichen Bodenveränderungen nicht oder nicht unverzüglich erstattet. Die Geldbuße kann bis zu 50.000 € betragen.

Gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 1 DSchG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Anzeige über die Veräußerung eines Denkmals oder die Entdeckung eines Bodendenkmals nicht oder nicht rechtzeitig erstattet. Gemäß § 41 Abs. 1 Nr. 3 DSchG handelt ordnungswidrig, wer vorsätzlich oder fahrlässig entdeckte Bodendenkmäler oder die Entdeckungsstätte nicht unverändert lässt. Die Ordnungswidrigkeiten können mit Geldbußen bis zu 250.000 € geahndet werden. Die Verfolgung der Ordnungswidrigkeit verjährt gem. § 41 Abs. 3 DSchG nach fünf Jahren.

Gemäß § 5 Abs. 1 KampfmittelVO NRW handelt ordnungswidrig, wer (Nr. 1) die Entdeckung oder den Besitz von Kampfmitteln nicht oder nicht unverzüglich anzeigt, (Nr. 2) wer Kampfmittel bearbeitet oder sonst behandelt ohne durch die Bezirksregierung beauftragt zu sein oder (Nr. 3) wer Flächen betritt, auf denen Kampfmittel entdeckt worden sind. Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 1.000 € geahndet werden.

III. Regelung der Sanktionen

In Sachsen und Thüringen wird nicht jeder Verstoß gegen Anzeige- und Meldepflichten mit einer Geldbuße bedroht, sondern nur die Fälle, in denen Arbeiten (bzw. die Beendigung von Arbeiten) an den verlassenen Grubenbauen nicht angezeigt werden und in denen verlassene Grubenbaue nicht gemeldet werden, von denen eine unmittelbare Gefahr ausgeht. Wie das Boden-, Denkmalschutz- und Kampfmittelrecht zeigen, ist der Rechtsordnung aber auch eine Geldbuße für die unterlassene Meldung eines Objekts, ohne dass von diesem eine unmittelbare Gefahr ausgeht, nicht fremd. Insofern könnte der Ordnungswidrigkeiten-Katalog auch weiter gefasst werden, als dies in Sachsen oder Thüringen der Fall ist.

Zudem zeigen das Denkmalschutz- und das Kampfmittelrecht auch, dass auch bei einem Verstoß gegen unmittelbare Folgen das Auffinden des Objekts (Objekt unverändert lassen, Betretungsverbot) eine Geldbuße statuiert werden kann.

Nach Abstimmung mit der Bergbehörde NRW sollen folgende Tatbestände mit einem Bußgeld belegt werden:

- Unterlassene Meldung vom Auffinden eines verlassenen Grubenbaus durch Verantwortliche (Eigentümer, Nutzer oder Hersteller) nicht aber der Entdecker (z.B. Spaziergänger);
- Unterlassene Anzeige von durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen;
- Genehmigungswidrige Durchführung von Sicherungsmaßnahmen;
- Unbefugtes Betreten von verlassenen Grubenbauen und
- Veränderung/ Beeinträchtigung von Anlagen zur Sicherung des verlassenen Grubenbaus.

Die zuletzt genannten Tatbestände dienen dem Schutz der getroffenen Maßnahmen. Auf diese Weise können sogenannte „Schwarzbefahrer“ wirksam belangt werden, wenn sie z.B. verschlossene Türen aufbrechen und verlassene Grubenbaue betreten.

Zudem ist die Höhe der Geldbuße festzulegen. Sofern keine bestimmte Höhe festgelegt wird, liegt die Geldbuße zwischen 5 und 1.000 €. In Sachsen und in der KampfmittelVO NRW wurde auf diesen gesetzlichen Regelfall zurückgegriffen. In Thüringen wurde die Höchstgeldbuße auf 5.000 € hoch gesetzt. Das Bodenschutzrecht setzt die Grenze bei 50.000 € und das DSchG bei 250.000 €. Die genauen Werte sind noch festzulegen. In Abstimmung mit der Bergbehörde NRW erscheint eine Orientierung am Bodenschutzrecht (50.000 € für vorsätzliche Verstöße) sinnvoll, da eine Abschreckungswirkung ähnlich dem DSchG (dort soll eine Veränderung der Fundsituation verhindert werden) nicht erforderlich ist.

Bei einer Geldbuße von bis zu 50.000 € beträgt die Verjährungsfrist gem. § 31 Abs. 2 Nr. 1 OWiG 3 Jahre. Eine hiervon abweichende Regelung ist nicht erforderlich.

Die praktische Erfahrung im Ordnungswidrigkeitenrecht zeigt, dass der Vorsatz oft nur schwer nachzuweisen ist. Daher erfolgt in der Regel nur die Sanktionierung des fahrlässigen Verstoßes. Das Bußgeld wird dann um die Hälfte reduziert. Da die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im Ermessen der Behörde liegt (Opportunitätsprinzip), bietet es sich an, auch fahrlässige Verstöße zu sanktionieren. Die Behörde kann dann im Einzelfall von der Sanktion absehen.

IV. Ergebnis

Die folgenden Tatbestände sollen mit Geldbuße bedroht werden:

- Unterlassene Meldung vom Auffinden eines verlassenen Grubenbaus durch Verantwortliche (Eigentümer, Nutzer oder Hersteller) nicht aber der Entdecker (z.B. Spaziergänger),

- Unterlassene Anzeige von durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen,
- Genehmigungswidrige Durchführung von Sicherungsmaßnahmen,
- Unbefugtes Betreten von verlassenen Grubenbauen und
- Veränderung/ Beeinträchtigung von Anlagen zur Sicherung des verlassenen Grubenbaus.

Die Geldbuße soll im Höchstmaß 50.000 € betragen. Es soll Vorsatz und Fahrlässigkeit sanktioniert werden.

J. Gesamtergebnis

- Es ist ein neues Parlamentsgesetz durch den Landesgesetzgeber zu schaffen. Neben diesem Gesetz sollen die Regelungen des OBG NRW subsidiär gelten.
- Es soll eine Pflicht statuiert werden, nach der das Auffinden von verlassenen Grubenbauen und die geplante Durchführung sowie die Beendigung von Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen unverzüglich bzw. innerhalb einer bestimmten Frist von allen Verantwortlichen der Bergbehörde NRW gemeldet bzw. angezeigt werden müssen. Die Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen sind zu dokumentieren. Die bei der Bergbehörde NRW vorzulegenden Unterlagen werden von der Bergbehörde NRW noch im Einzelnen festgelegt. Unmittelbare Folge der Meldung eines verlassenen Grubenbaus soll ein Betretungsrecht der Bergbehörde NRW sein.
- Auch bereits bekannte verlassene Grubenbaue, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen, sowie nach der Gründung des Bundeslandes NRW durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen (Altfälle) sollen innerhalb einer Frist von 5 Jahren angezeigt werden müssen.
- Die geplante Durchführung einer Sicherungsmaßnahme an einem verlassenen Grubenbau soll der Bergbehörde NRW vor der Durchführung angezeigt werden. Der Anzeige sind bestimmte Unterlagen beizufügen. Erst nach Ablauf einer bestimmten Frist darf dann mit der Sicherungsmaßnahme begonnen werden. Der Bergbehörde NRW soll die Befugnis eingeräumt werden, ggf. Anordnungen zur Durchführung der Sicherungsmaßnahme zu treffen.
- Es kann nicht abschließend beurteilt werden, ob eine gesetzliche Regelung zur Herausgabe von Informationen über Maßnahmen an verlassenen Grubenbauen durch „Dritte“ (Unternehmen, die im Auftrag der Verantwortlichen Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen geplant oder durchgeführt haben) verfassungsgemäß ist. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens müsste der Nutzen des Gesetzes und die

Schwere des Eingriffs noch weiter untersucht und bewertet werden. Hierbei steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Nach der jetzigen Informationslage (relativ wenige Fälle, Wahrscheinlichkeit der Gefahr) wird es unter Abwägung der betroffenen Rechtsgüter trotz des Schutzes von überragend wichtigen Gemeinschaftsgütern (Leib, Leben und Eigentum) nicht ohne erhebliche verfassungsrechtliche Risiken sein, wenn der Gesetzgeber sich für eine entsprechende Regelung entscheidet. Möglich wäre als milderer eine „Soll“-Vorschrift, die Dritte zur Mitteilung über vorhandene Informationen an die Bergbehörde NRW anregt.

- Der technische Standard wird durch den Begriff des „Standes der Technik“ gesetzt. Zur Sicherung der Qualität der Planungen und Unterlagen dürften diese nur von einer geeigneten Person erstellt werden, die Eignung wird durch eine entsprechende Berufsausbildung sichergestellt. Nach Gesetzesverkündung wird die Bergbehörde NRW in Abstimmung mit den anderen Bergbehörden der Länder prüfen, ob ein technisches Normsetzungsverfahren (z.B. DIN-Norm) durchgeführt werden sollte.
- Das Speichern, Auswerten und Veröffentlichen (Verarbeiten) der Daten über tagesbruchverursachende Hinterlassenschaften des Bergbaus und hierzu ergänzender Fachinformationen (z. B. Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen) durch die Bergbehörde NRW ist datenschutzrechtlich zulässig.
- Sowohl die „Behördenversion“ als auch die „Bürgerversion“ des aktuellen FIS GDU erfüllen die datenschutzrechtlichen Anforderungen. Eine Veröffentlichung der Information, wonach für ein bestimmtes Grundstück Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und/oder Sicherungsmaßnahmen vorhanden sind, ist möglich. Es empfiehlt sich die Ergänzung eines neuen Layer „weitergehende Informationen vorhanden“.

- Bei der „Behördenversion“ ist darauf zu achten, dass die Behörden nur Zugriff auf die Daten haben, welche in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich liegen. Wohingegen in der „Bürgerversion“ die Sachverständigengutachten nur an Personen mit einem berechtigten Interesse herausgegeben werden dürfen; eine örtliche Beschränkung hat nicht zu erfolgen.
- Zur Verbesserung der Transparenz und Effizienz könnten die bestehenden Angebote unter Beachtung der Einschränkungen durch den Datenschutz ausgeweitet werden (OpenData) und besser über die selbigen informiert werden (z.B. Info-Kampagnen).
- Die folgenden Tatbestände sollen mit Geldbuße bedroht werden:
 - Unterlassene Meldung vom Auffinden eines verlassenen Grubenbaus durch Verantwortliche (Eigentümer, Nutzer oder Hersteller) nicht aber der Entdecker (z.B. Spaziergänger);
 - Unterlassene Anzeige von durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen;
 - Genehmigungswidrige Durchführung von Sicherungsmaßnahmen;
 - Unbefugtes Betreten von verlassenen Grubenbauen sowie
 - die Veränderung/ Beeinträchtigung von Anlagen zur Sicherung des verlassenen Grubenbaus.
- Die Geldbuße soll im Höchstmaß 50.000 € betragen. Es soll Vorsatz und Fahrlässigkeit sanktioniert werden.

Hamm, den 01.10.2019

Dr. Till Elgeti
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Lars Dietrich, LL.M.
Rechtsanwalt

Dr. Nadine Bethge
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Handels- und Gesellschaftsrecht

Matthias Ruthemeyer
Rechtsanwalt