

Regelungsvorschläge

Altbergbau

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

Kurzfassung

01.10.2019

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

A. Einführung

Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch eine jahrhundertealte Tradition des Bergbaus. Aus diesen früheren Bergbauzeiten existieren in NRW verlassene Grubenbaue und Schächte, die Gefahren für darüber liegende Nutzungen hervorrufen können. Immer wieder kam und kommt es zu Schäden durch alte Schächte und Hohlräume des tagesnahen Bergbaus. Anlass für das nunmehr vorgelegte Gutachten war die Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 1 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 07.12.2017, Drucksache 17/554, und die darauf folgende Beschlusslage im Unterausschuss Bergbausicherheit. Die Antwort der Landesregierung gibt einen umfassenden Überblick über die aktuelle Altbergbausituation in Nordrhein-Westfalen und stellt die Handlungsnotwendigkeiten dar. Grundlegend für das Gutachten sind dabei folgende Punkte:

I. Abwehr von konkreten Gefahren aus verlassenen Grubenbauen

In Nordrhein-Westfalen ist die Bezirksregierung Arnsberg, Abteilung Bergbau und Energie in NRW, als Sonderordnungsbehörde gemäß § 48 Abs. 3 OBG NRW landesweit für die Aufgabe der Abwehr von Gefahren aus verlassenen Grubenbauen, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen, zuständig. Ihre Handlungsmöglichkeiten 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**. Sofern von verlassenen Grubenbauen also eine konkrete Gefahr ausgeht, kann die Bergbehörde NRW die erforderlichen Maßnahmen nach § 14 i. V. m. § 48 Abs. 3 OBG NRW anordnen.

Für die Bewertung von Gefahrensituationen verlassener Grubenbaue besteht jedoch häufig nur eine sog. „**latente Gefahr**“. Eine latente Gefahr liegt vor, wenn eine im Ver-

hältnis zum Normalmaß erhöhte Gefahrentendenz besteht, die plötzlich und ohne Vorwarnung zu einem Schaden führen kann. Das Vorliegen einer latenten Gefahr reicht nicht für die Annahme einer Gefahr, um Maßnahmen zur Gefahrenabwehr gem. § 14 OBG NRW einzuleiten. Die – den verlassenen Grubenbauen (Altbergbau) immer beiwohnende – latente Gefahr muss erst zu einem gewissen Grad weiter konkretisiert werden, damit die Behörde befugt ist, Anordnungen nach § 14 OBG NRW zu treffen. In dem Vorstadium stehen ihr keine Regelungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Die Bergbehörde NRW kann diesen latenten Gefahren nicht frühzeitig begegnen. Die derzeit schon laufenden Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen durch die Altbergbaugesellschaften erfolgen in praktizierter Abstimmung mit der Bergbehörde. Ein Einschreiten der Bergbehörde ist aber nicht möglich. Auch zur Erfassung und Mitteilung der bei diesen Maßnahmen gewonnenen Erkenntnissen gibt es keine rechtliche Grundlage. Zur effektiven, vorsorglichen Bekämpfung solcher Gefahren und für ein effektives Risikomanagement im Bereich des Altbergbaus erscheint es daher angezeigt, dass der Bergbehörde NRW auch in Bezug auf die Abwehr von latenten Gefahren umfassendere Befugnisse eingeräumt werden.

II. Gefahrenvorsorge, Risikomanagement und Regelungsbedarf

Im Bereich der Gefahrenvorsorge existieren bereits Risikomanagement-Systeme u.a. der Altbergbaugesellschaften, der Infrastrukturunternehmen sowie der Bergbehörde NRW, um Prioritäten zu setzen und präventive Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergreifen zu können. Die bei der Bergbehörde vorhandenen digitalen Datenbestände über die Hinterlassenschaften des Bergbaus, die als Basisdaten für die Umsetzung des Risikomanagements genutzt werden, dienen der Bergbehörde auch dazu, über das Fachinformationssystem „Gefährdungspotenziale des Untergrundes in Nordrhein-Westfalen“ (im Folgenden: FIS GDU) die Öffentlichkeit und Behörden über die Verbreitung u.a. bergbaulich bedingter Untergrundgefährdungen zu informieren, die bei Pla-

nungsmaßnahmen und bei Planungen konkreter Bauvorhaben zu berücksichtigen sind. Dieses System soll weiter ausgebaut werden.

Das bisher bestehende System (aus Gefahrenabwehr, Risikomanagement und Stellungnahmen zu Planungsmaßnahmen insbesondere der Bauleitplanung sowie Auskünften an Private) **hat sich bewährt**. Allerdings existiert u.a. bei der **Datenlage**, den **Informationsmöglichkeiten** und der **Einhaltung der Sicherungsstandards** noch **Optimierungsbedarf**. Dieser wurde in der Antwort auf die Große Anfrage 1 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 07.12.2017, Drucksache 17/554, spezifiziert.

Das durch die Bergbehörde NRW in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zeigt nunmehr auf, welche weiteren Regelungsoptionen dem Landesgesetzgeber zusätzlich zu den bisher bestehenden Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Gegenstand des Gutachtens sind u.a. Ausführungen zu den Möglichkeiten des Gesetzgebers zu folgenden Fragestellungen:

- Können **Anzeige-/Melde- sowie Informationspflichten** Dritter gegenüber der Bergbehörde bei Auffinden von Grubenbauen sowie bei Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen Dritter im Bereich altbergbaulicher Grubenbaue, die mit Eingriffen in den Untergrund verbunden sind, geschaffen werden?
- Wie können behördliche **Aufsichts- und Eingriffsbefugnisse** zwecks Einhaltung **technischer Standards** bei Sicherungsmaßnahmen Dritter zur Qualitätssicherung dieser Sicherungsarbeiten an Grubenbauen eingeführt werden?
- Wie wäre ein **bergbehördliches Kataster** zu solchen Sicherungsmaßnahmen (über das bereits existierende Informationssystem FIS GDU hinaus) zu schaffen?
- Kann die Transparenz und Effizienz der **Information der Öffentlichkeit** (insbesondere für Bauherren) über altbergbedingte Gefährdungspotentiale unter Be-

rücksichtigung der Ergebnisse der gutachterlichen Einschätzungen verbessert werden?, sowie

- Welche **Sanktionen** kann bzw. muss ein Verstoß gegen bestimmte neu geschaffene gesetzliche Regelungen zur Folge haben?

B. Wesentliche Ergebnisse, Erkenntnisse und Empfehlungen

Auf Grund des Gutachtens können zu den verschiedenen Fragestellungen folgende wesentliche Ergebnisse, Erkenntnisse und Empfehlungen zusammengefasst werden:

I. Neues Gesetz

Die bereits bestehenden rechtlichen Grundlagen reichen nicht aus, um den auftretenden Problemen entgegenzuwirken. Es bedarf der Schaffung einer neuen gesetzlichen Grundlage durch den Landesgesetzgeber. Neben diesem neuen (Parlaments-) Gesetz sollen die Regelungen des OBG NRW weiterhin subsidiär gelten.

II. Erweiterte Anzeige- und Meldepflicht

Die Bergbehörde NRW hat bisher nur einen eingeschränkten Überblick über die tatsächliche Gefährdungssituation in den Altbergbauregionen in Nordrhein-Westfalen, da ihr nicht alle Informationen über verlassene Grubenbaue und durchgeführte Maßnahmen zur Untersuchung und Sicherung tagesbruchverursachender Hinterlassenschaften des Bergbaus vorliegen (und vorgelegt werden müssen). Dieser Informationsbedarf kann durch Erweiterung der Anzeige- bzw. Meldepflichten gedeckt werden.

Derzeit besteht keine rechtliche Verpflichtung, das Auffinden von verlassenen Grubenbauen oder in der Vergangenheit durchgeführte Untersuchungs- und ggf. Sicherungsmaßnahmen anzuzeigen und daraus gewonnene Erkenntnisse bzw. Ergebnisse solcher Maßnahmen mitzuteilen. Zukünftig könnte das **Auffinden von verlassenen Gruben-**

bauen (z.B. durch Grundstückseigentümer im Rahmen von Bauarbeiten, aber auch durch Spaziergänger) anzeige- bzw. meldepflichtig (ähnlich bei Antreffen eines Bodendenkmals) sein.

Zur Gewährleistung eines umfassenden Überblicks schon **durchgeführter Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen** sollen diese bei der Bergbehörde NRW angezeigt werden. Diese Verpflichtung trifft die für diese Maßnahmen Verantwortlichen (also ehemalige Bergbaugesellschaften, beauftragende Grundstückseigentümer oder Kommunen). Um sowohl den Arbeitsanfall bei den Betroffenen als auch bei der Bergbehörde zu begrenzen, wird hier eine Frist für die Mitteilung von 5 Jahren vorgeschlagen. Innerhalb dieser Zeit können die bereits bekannten verlassenen Grubenbaue sowie die nach der Gründung des Bundeslandes NRW durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen angezeigt werden. Damit würden die Datenbestände der Bergbehörde NRW erheblich vergrößert und die Qualität der Auskünfte wesentlich gesteigert.

Dritte, die an den Arbeiten beteiligt waren (z.B. Ingenieurbüros, durchführende Bauunternehmen), sollen ihre Erkenntnisse der Bergbehörde NRW mitteilen. Sie könnten hierzu auch aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht verpflichtet werden.

Die Bergbehörde NRW sollte im Falle einer Anzeige bzw. Meldung das entsprechende Grundstück zur weiteren Aufklärung betreten können. Die Durchführung von Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen soll von der Behörde detailliert geprüft werden können (dazu sogleich). So kann für die Bergbehörde NRW eine möglichst umfangreiche Informationsgrundlage geschaffen werden.

III. Erweiterte Aufsichts- und Eingriffsbefugnis

Neben der Anzeige- und Meldepflicht für das Auffinden von verlassenen Grubenbauen sollte eine **Anzeigepflicht für die Planung und Durchführung von Untersuchungs- und**

Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen geschaffen werden. Damit wird die bisher praktizierte aber rechtlich nicht abgesicherte Abstimmung von Maßnahmen an verlassenen Grubenbauen durch die Altbergbaugesellschaften oder Bauherren mit der Bergbehörde NRW einer Regulierung unterworfen und die erforderlichen technischen Standards können gesichert eingehalten werden. Die Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen an verlassenen Grubenbauen erfolgen unter Aufsicht der Bergbehörde NRW, damit die Arbeiten sachgerecht ausgeführt und mit der notwendigen Fachkompetenz begleitet und ggf. betroffene Bergwerkseigentümer beteiligt werden können. Die Ergebnisse würden dokumentiert und der Bergbehörde NRW mitgeteilt.

Die Durchführung einer Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme an einem verlassenen Grubenbau soll der Bergbehörde NRW vor ihrem Beginn angezeigt werden. Erst nach Ablauf einer Frist (Vorschlag: zwei Monate nach Eingang der Anzeige) könnte dann mit der Sicherungsmaßnahme begonnen werden, damit die Bergbehörde NRW die Möglichkeit hat, die Sicherungsmaßnahme von Beginn an zu prüfen. Dabei würde ihr auch die Befugnis eingeräumt, ggf. Anordnungen zur Durchführung der Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahme zu treffen.

Denkbar wäre eine mit § 63 Abs. 3 BauO NRW 2018 vergleichbare Regelung für den Bereich des Altbergbaus zu schaffen. Danach teilt die Behörde dem Vorhabenträger mit, wenn sie keine Bedenken gegen das Vorhaben hat und er kann bereits zu diesem Zeitpunkt, auch vor Ablauf der Wartefrist, mit dem Vorhaben beginnen.

Das neu zu schaffende Gesetz sollte bei der Umsetzung von Sicherungsmaßnahmen die **Einhaltung des Standes der Technik** fordern. Eine eigene Normierung des Standes der Technik im Gesetz wird nicht empfohlen. Zur Qualitätssicherung der Maßnahmen soll die Anzeige von entsprechend geeigneten Personen gefertigt werden (ähnlich einer Bauvorlageberechtigung bei Baugenehmigungsverfahren). Vorlageberechtigt könnten nicht nur öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige für Bergschäden, sondern alle Personen mit einer entsprechenden Berufsausbildung bzw. der Nachweis ver-

gleichbarer Erfahrungen/Abschlüsse im EU-Ausland sein. Das berufliche Qualifikationsanfordernis sollte mit einer mehrjährigen Praxiserfahrung bei der Untersuchung und Sicherung tagesbruchverursachender Hinterlassenschaften des Bergbaus verbunden sein.

Zur weiteren Festlegung des Standes der Technik wird der Bergbehörde NRW empfohlen, nach Verabschiedung des Gesetzes in Abstimmung mit den anderen Bergbehörden in Deutschland die Einleitung eines technischen Normsetzungsverfahrens (z.B. DIN-Norm) zu prüfen.

IV. Erweiterung der Datenbasis / Kataster / Information der Öffentlichkeit

Bereits jetzt verfügt die Bergbehörde NRW über ein raumbezogenes Geoinformationssystem mit zahlreichen Fachdatenbanken (Bergbauinformationssystem [im Folgenden: BIS]). Dieses wurde auf der Grundlage der Auswertung von bisher verfügbaren Informationen und Unterlagen entwickelt.

Über die Gefährdungspotenziale des Untergrundes in Nordrhein-Westfalen wurde 2009 das **Fachinformationssystem Gefährdungspotenziale des Untergrundes in NRW** (FIS GDU) erstellt. Dieses existiert in einer Behördenversion und in einer Version für die Allgemeinheit (sog. „Bürgerversion“). Dabei werden die im BIS erfassten Daten der bei der Bergbehörde NRW erfassten Hinterlassenschaften des Bergbaus aus datenschutzrechtlichen Gründen in der „Bürgerversion“ anonymisiert (generalisierter Sekundärdatenbestand) zur Verfügung gestellt.

Zur Beantwortung von **grundstücksbezogenen Anfragen oder der Auswertung von gemeldeten Tagesbrüchen und Gebäudeschäden** wird nicht auf das FIS GDU zurückgegriffen, sondern auf den Primärdatenbestand (analoges und digitales Rissarchiv etc.).

Diese Datenverarbeitung durch die Bergbehörde NRW ist zur Erfüllung ihrer Aufgaben zulässig. Die Datenverarbeitung durch andere Behörden, die zur Aufgabenerfüllung

Zugriff auf diese Daten haben müssen, ist durch die Regelungen der UntergrundDÜVO NRW i.V.m. §§ 6 Abs. 2 und 8 DSGVO NRW erlaubt.

Über diese bereits existierenden Informationssysteme hinaus kann ein **bergbehördliches Kataster zu den Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen** geschaffen werden. Künftig würden die durch die Melde- und Anzeigepflichten erhobenen Informationen, sowie die Abschlussberichte zu durchgeführten Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen in das behördliche Kataster (Untersuchungs- und Sicherungskataster) eingestellt werden. Diese Informationen 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 „Altbergbau“ genutzt werden. Ziel ist es ferner, Behörden und der Allgemeinheit möglichst umfassend Informationen zur Verfügung zu stellen.

Zur **besseren Information der Öffentlichkeit** könnte grundstücksscharf darüber Auskunft gegeben werden, dass eine Information über durchgeführte Untersuchungs- und/oder Sicherungsmaßnahmen vorliegt. Aus datenschutzrechtlichen Gründen können aber keine näheren Informationen über die durchgeführten Maßnahmen bereitgestellt werden. Auf Antrag würden diese Informationen (z. B. Sachverständigengutachten über durchgeführte Untersuchungs- und Sicherungsmaßnahmen) aber an Berechtigte (Behörden oder Privatpersonen mit berechtigtem Interesse) ggf. unter Einbeziehung des Erstellers der Information übermittelt.

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, bergbaubedingte tagesnahe Hohlräume oder Verbruchzonen) betroffen ist. 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. Weitergehende Maßnahmen (z.B. Informationspflichten bei Grundstückskäufen durch Notare) werden aber gutachterlich nicht empfohlen. Sie erfassen nicht alle Umstände, sind nicht geeignet, das Informationsbedürfnis zu befriedigen, bzw. Aufwand und Nutzen stehen in keinem angemessenen Verhältnis. Die Möglichkeit, sich über die bergbaulichen Verhältnisse und Bergschadensgefährdung im Bereich eines Grundstücks zu informieren, besteht wie ausgeführt schon heute. Soweit der Bürger diese Möglichkeit nicht nutzt, werden weitere Hinweispflichten auf die Bereitstellung von Information nicht wesentlich zur Verbesserung der Situation beitragen. Daher sollten aus Sicht der Gutachter die Nutzungsmöglichkeiten der vorhandenen Dienste z.B. im Rahmen einer Info-Kampagne bekannter gemacht und keine neuen Regelungen hierzu geschaffen werden.

V. Datenschutz /Datenverwendung

Die vorgeschlagene Einführung eines entsprechenden Katasters und die Verarbeitung der Daten durch die Behörden wäre datenschutzrechtlich zulässig. Die Darstellung der Information, dass bergbaurelevante Daten über ein bestimmtes Grundstück vorhanden sind, ist im Internet möglich. Eine Offenlegung aller vorhandenen Unterlagen zu einzelnen Grundstücken (z.B. durch eine Abrufmöglichkeit eines digitalisierten Gutachtens zur Standsicherheit/Einsturzgefährdung eines gesicherten alten Schachtes) wäre rechtswidrig. Die konkreten Unterlagen für ein Grundstück können nur an Personen mit einem berechtigten Interesse herausgegeben werden.

VI. Sanktionen

Der Verstoß gegen einige der vorstehend dargestellten Regelungen des neu zu schaffenden Gesetzes sollte zur Verbesserung der Wirksamkeit (ähnlich vergleichbarer Re-

gelungen in Sachsen oder Thüringen bzw. im DenkmalschutzG NRW) als Ordnungswidrigkeit sanktioniert werden. Die Gutachter empfehlen unter anderem die unterlassene Meldung über das Auffinden eines verlassenen Grubenbaus durch Verantwortliche (Eigentümer, Nutzer oder Hersteller), die unterlassene Anzeige von durchgeführten Untersuchungs- oder Sicherungsmaßnahmen, die genehmigungswidrige Durchführung von Sicherungsmaßnahmen, das unbefugte Betreten oder die Veränderung/Beeinträchtigung von Anlagen zur Sicherung des verlassenen Grubenbaus als Ordnungswidrigkeit zu normieren. Ausdrücklich keine Ordnungswidrigkeit sollte die unterlassene Meldung eines verlassenen Grubenbaus durch „Entdecker“ (z.B. Spaziergänger) sein. Der Bußgeldrahmen könnte im Höchstmaß 50.000 € (Vorsatz) bzw. 25.000 € (Fahrlässigkeit) betragen. Eine höhere Bußgeldbewehrung (wie im Denkmalschutz) ist aufgrund der fehlenden wirtschaftlichen Vorteile einer unterlassenen Meldung/Anzeige und der technischen Notwendigkeit einer Sicherung bei Bauarbeiten nicht erforderlich. Durch eine Sanktionierung kann auch die Zerstörung oder Beschädigung von Sicherungsmaßnahmen (z.B. verschlossene Türen von Stollen) durch sogenannte „Schwarzbefahrer“ wirksam geahndet und die Sicherheit erhöht werden.

Hamm, den 01.10.2019

Gez.

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