



**OBERVERWALTUNGSGERICHT
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN**

Vert.	Frist	IM NAMEN DES VOLKES	
RIA	EINGEGANGEN		Kontrolln.
StB	10. Sep. 2009		Rechtspr.
Richter	Dr. Chr. Tünnesen-Harmes		Zerlegung
epk.	Rechtsanwalt · Rechtsanwalt für Verwaltungsrecht		Erteilung
zGA			

URTEIL

Verkündet am: 20. August 2009
Riering
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

11 A 656/06
3 K 3972/03 Düsseldorf

In dem Verwaltungsrechtsstreit

Kläger,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Büge und Dr. Tünnesen-Harmes,
Königstraße 8, 47051 Dulsburg, Az.: T-H/Do,

g e g e n

die Bezirksregierung Arnsberg, Abteilung 8: Bergbau und Energie in Nordrhein-
Westfalen, Goebenstraße 25, 44135 Dortmund,

Beklagte,

Prozessbevollmächtigte: BAUMEISTER Rechtsanwälte, Kettelerscher Hof,
Königsstraße 51 - 53, 48143 Münster,
Az.: 1109/03MB,

Beigeladene: RAG Deutsche Steinkohle AG, vertreten durch den Vorstand,
Shamrockring 1, 44623 Herne,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Kümmerlein, Simon & Partner,
Huysenallee 58 - 64, 45128 Essen,
Az.: DSK / Reder u.a. / BZA 03/0499,

wegen Bergrechts (Planfeststellungsbeschluss für den Rahmenbetriebs-
plan Bergwerk West)

hat der 11. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 20. August 2009

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht O t t e ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. K o r e l l a ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht H e i n e ,

den ehrenamtlichen Richter G r o ß e n b r i n k ,

die ehrenamtliche Richterin H a u p t m a n n

auf die Berufung der Kläger gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf
vom 13. Dezember 2005

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird hinsichtlich der Klägerin zu 1.
eingestellt.

Im Übrigen wird die Berufung zurückgewiesen.

Die Gerichtskosten des Berufungsverfahrens so-
wie die bis zum 19. Oktober 2007 entstandenen
außergerichtlichen Kosten der Beklagten und der
Beigeladenen tragen die Klägerin zu 1., die Klä-
ger zu 2. und 3. als Gesamtschuldner, die Kläger

zu 4. und 5. als Gesamtschuldner, die Klägerin zu 6. und die Kläger zu 7. und 8. als Gesamtschuldner jeweils zu einem Fünftel. Die danach entstandenen außergerichtlichen Kosten der Beklagten und der Beigeladenen tragen die Kläger zu 2. und 3. als Gesamtschuldner, die Kläger zu 4. und 5. als Gesamtschuldner, die Klägerin zu 6. und die Kläger zu 7. und 8. als Gesamtschuldner jeweils zu einem Viertel.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die jeweilige Vollstreckungsgläubigerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Die Kläger sind Eigentümer von jeweils mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücken in der Stadt Rheinberg. Sie wenden sich gegen den Planfeststellungsbeschluss für den Rahmenbetriebsplan mit Umweltverträglichkeitsprüfung zur Gewinnung von Steinkohle im Bergwerk West für den Zeitraum 2003 bis 2019.

Nach der Zusammenlegung der bisherigen Bergwerke Friedrich Heinrich/Rheinland und Niederberg zu dem Bergwerk West zu Beginn des Jahres 2002 beantragte die Beigeladene im März 2002 bei der Beklagten die Zulassung des zuvor genannten Rahmenbetriebsplans. Der Plan wurde unter anderem den Trägern öffentlicher Belange zugeleitet und im Juni/Juli 2002 öffentlich ausgelegt. Die Kläger erhoben umfangreiche Einwendungen, unter anderem machten sie Beeinträchtigungen ihres Grundeigentums durch Bergschäden sowie eine ungenügende Berücksichtigung von Hochwassergefahren geltend. Wegen der Einzelheiten wird auf die jeweiligen Einwendungsschreiben der Kläger Bezug genommen. In den Monaten November und Dezember 2002 wurden die Einwendungen der Kläger und anderer mit diesen und der Beigeladenen mündlich erörtert.

Die Beklagte ließ den Rahmenbetriebsplan mit dem Planfeststellungsbeschluss vom 11. April 2003 unter der Einschränkung zu, dass die hervorgerufenen Senkungen den im Rahmenbetriebsplan angegebenen Einwirkungsbereich und die in den Antragsunterlagen angegebenen Senkungsmaxima von bis zu 7,5 m nicht überschreiten dürfen. Darüber hinaus verfügte die Beklagte unter Nr. 1.1.3 des Planfeststellungsbeschlusses, dass über Einwendungen, die sich auf Abbaueinwirkungen auf das Oberflächeneigentum beziehen, nicht entschieden wird. Sie regelte ferner, dass vor Beginn des Abbaus ein Konzept zur Überwachung der Senkungsbereiche, ein Nachweiskonzept hinsichtlich bergbaubedingter Erdschütterungen und rechtzeitig Sonderbetriebspläne "Abbaueinwirkungen auf das Oberflächeneigentum" vorzulegen sind (Nrn. 1.3.2.1, 1.3.14 und 1.3.15.3 des Planfeststellungsbeschlusses).

Die Kläger haben gegen den Planfeststellungsbeschluss Klage erhoben und zur Begründung im Wesentlichen geltend gemacht: In tatsächlicher Hinsicht sei auf der Grundlage des Rahmenbetriebsplans eine Beurteilung der Auswirkungen des Bergbauvorhabens auf das Oberflächeneigentum, insbesondere was die erwarteten Senkungen, Schiefereien, Zerrungen und Pressungen sowie deren Folgen anbelange, auch nicht im Ansatz möglich. Ferner seien keine Maßnahmen zur Begrenzung der Risiken bei einem Deichversagen sowie bei Starkregenereignissen getroffen worden. In rechtlicher Hinsicht ergebe sich aus dem Planfeststellungsbeschluss weder mit hinreichender Deutlichkeit, dass die Belange der Oberflächeneigentümer nicht geregelt werden sollten, noch sei es zulässig, die Prüfung der Belange der Oberflächeneigentümer auf nachfolgende Sonderbetriebsplanverfahren zu verlagern. Insoweit stehe der Behörde auch kein Verfahrensermessen zu, weil für die Betroffenen auf Grund einer Vielzahl bergrechtlicher Betriebspläne nicht mehr erkennbar sei, auf welcher Ebene ihre Belange geregelt würden. Die Auslegung der maßgeblichen Vorschriften des Bundesberggesetzes ergebe, dass nur für zeitlich weit entfernte Maßnahmen auf andere Planfeststellungsverfahren verwiesen werden dürfe. Zudem werde die Ausgewogenheit der Zulassungsentscheidung in Frage gestellt, wenn wesentliche Auswirkungen des Vorhabens erst auf nachfolgenden Ebenen geprüft würden. Dies gelte vor allem deshalb, weil in den nachfolgenden Verfahren keine wirksamen Regelungen zum

Schutz der beeinträchtigten Rechtsgüter getroffen würden. Ferner könnte ihnen in nachfolgenden Verfahren die Feststellungswirkung des Rahmenbetriebsplans entgegengehalten werden. Eine Verlagerung sei im Übrigen nicht nur rechtswidrig, sondern verletze sie, die Kläger, auch in ihren Rechten. Ein Aufhebungsanspruch hinsichtlich des Planfeststellungsbeschlusses ergebe sich bereits daraus, dass die zur Beurteilung ihrer Betroffenheit erforderlichen Feststellungen zu den tatsächlichen Auswirkungen des Vorhabens nicht getroffen worden seien. Die Auswirkungen hätten bereits auf Rahmenbetriebsplanebene prognostiziert werden können, da auf Grund vorangegangener Abbaue in dem Bereich hinreichende Erkenntnisse vorlägen oder aber geologischen Karten zu entnehmen seien. Jedenfalls sei zu prognostizieren gewesen, ob schwere Bergschäden für den Bereich einer bebauten Ortslage zu erwarten seien, was gegebenenfalls zu einer Versagung des Abbaus an dieser Stelle hätte führen müssen. Aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ergebe sich ein Anspruch auf ausgewogene Abwägung ihrer Belange. Gleichgerichtete Belange weiterer Drittbetroffener seien ebenfalls in den Abwägungsvorgang einzustellen und verstärkten das Gewicht des Belangs. Die Beigeladene halte Erkenntnisse über Auswirkungen des zukünftigen Abbaus zurück, um eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung zu vereiteln. Die Notwendigkeit von ausreichenden Feststellungen zu den Auswirkungen des Vorhabens ergebe sich zudem aus europarechtlichen Vorgaben für die Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese sei nicht ordnungsgemäß durchgeführt worden, eben weil die bergbaubedingten Einwirkungen auf Sachgüter und die Hochwassersicherheit nicht untersucht worden seien. Entsprechendes gelte für gesundheitliche Auswirkungen, die sich aus der dauernden oder wiederholten Beeinträchtigung von Wohngebäuden ergäben. Auch wegen der praktisch wertlosen Umweltverträglichkeitsprüfung, die wie eine fehlende Umweltverträglichkeitsprüfung zu behandeln sei, ergebe sich ein Aufhebungsanspruch. Ihre Rechte seien zudem dadurch verletzt, dass nicht über Maßnahmen zur schadensmindernden Abbauführung sowie zur Ertüchtigung ihrer Wohngebäude entschieden worden sei. Ferner seien die gesundheitlichen Auswirkungen des Vorhabens, insbesondere durch von dem Abbau verursachte Erderschütterungen nicht ausreichend untersucht und berücksichtigt worden. Weiterhin würden sie dadurch in ihren Rechten verletzt, dass die rechtlichen Anforderungen für die Beurteilung der Hochwasserrisi-

ken verkannt worden seien. Ein Deichversagen könne angesichts des immensen Schadensausmaßes nicht mehr dem Restrisiko zugeordnet werden, sondern sei dem Gefahrenbegriff zuzuordnen. Im Übrigen zeige die behördliche Praxis, dass die Deichsicherheit, insbesondere die Deichhöhe in Abhängigkeit von dem Schadenspotential im Hinterland beurteilt werde. Angesichts dessen hätte der Abbau, der zu einer Absenkung des Deichhinterlandes führe, nicht zugelassen werden dürfen, jedenfalls nicht ohne umfangreiche Schutz- und Sicherungsvorkehrungen zu treffen. Dazu gehörten insbesondere eine zweite Deichverteidigungslinie sowie Regelungen zu Rettungsmöglichkeiten und Evakuierungswegen im Falle eines Deichversagens. Zudem verlange § 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG über die Gefahrenabwehr hinaus sogar Vorsorgemaßnahmen, was die Anforderungen an ein behördliches Tätigwerden zur Sicherung der Rheindeiche und des hier betroffenen Hinterlandes noch erhöhe. Unabhängig davon seien Gerichte nicht befugt, Maßnahmen der Deichsicherung oder aber bestimmte Versagenswahrscheinlichkeiten ausschließlich der Risikovorsorge und nicht der Gefahrenabwehr zuzuordnen. Jede Unterschreitung deichrechtlich festgelegter Sicherheitsmaße oder des festgelegten Bemessungshochwassers verletze ihren grundrechtlichen Schutzanspruch hinsichtlich Leib und Leben. Da sich die Eintrittswahrscheinlichkeit eines das Bemessungshochwasser übersteigenden Hochwassers erhöht habe, sei eine weitere, das Schadensausmaß betreffende Risikoerhöhung nicht zulassungsfähig. Die behördliche Risikoabschätzung, die der gerichtlichen Kontrolle unterliege, sei insbesondere angesichts des Gewichts der betroffenen Grundrechte unvertretbar. Ferner ergebe sich aus drittschützenden völkerrechtlichen Vereinbarungen, dass jegliche Risikoerhöhung mit Bezug auf den Hochwasserschutz am Rhein verboten sei. Schließlich fehle es hinsichtlich des Bergbauvorhabens an einem öffentlichen Interesse, das eine Beeinträchtigung ihrer Rechte legitimieren könnte.

Die Kläger haben beantragt,

den Planfeststellungsbeschluss der Beklagten vom 11. April 2003 zur Zulassung des Rahmenbetriebsplanes mit Umweltverträglichkeitsprüfung zur Gewinnung von Steinkohle im Bergwerk West

der Beigeladenen für den Zeitraum 2003 bis 2019 aufzuheben,

hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss um folgende Regelung zu ergänzen: Der Abbau unter den Ortsteilen Rheinberg, Annaberg und Alpsray, in denen die Kläger wohnen, sowie die Verursachung von Bergsenkungen in diesen Bereichen sind nicht zulässig,

weiter hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss um die Regelungen zu Nrn. 3 bis 16 der Klageschrift zu ergänzen,

äußerst hilfsweise,

die Beklagte zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss bis zur Behebung von Mängeln außer Vollzug zu setzen.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sie ausgeführt: Eine Verletzung von Eigentumsrechten der Kläger, die hier einfachgesetzlich durch § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG geschützt seien, liege nicht vor. Insoweit treffe der Planfeststellungsbeschluss keine Entscheidung, weil nach diesem die Belange der Oberflächeneigentümer in nachfolgenden Sonderbetriebsplanverfahren zu prüfen seien. Eine Rechtsverletzung der Oberflächeneigentümer könne durch diese Verlagerung der Prüfung nicht eintreten. Im Übrigen sei die Verlagerung auch sinnvoll, weil sich die Auswirkungen des Abbauvorhabens auf die Tagesoberfläche zum Zeitpunkt der Zulassung des Rahmenbetriebsplans nicht abschließend prognostizieren ließen. Selbst wenn dies anders wäre, könnte diese Vorhersage zum Zeitpunkt des wesentlich später stattfindenden Abbaus durch zwischenzeitliche Veränderungen überholt sein. Entsprechendes gelte für die von den Klägern behaupteten Gesundheitsbeeinträchtigungen infolge des Abbaus. Im Übrigen sei im Planfeststellungsbeschluss

zutreffend erläutert worden, dass Gesundheitsschäden nicht zu erwarten seien. Selbst wenn man eine Prüfung der Belange der Oberflächeneigentümer bereits auf der Ebene des Rahmenbetriebsplans für erforderlich halte, seien die von den Klägern geltend gemachten Beeinträchtigungen nicht so schwerwiegend, dass sie auf der Grundlage einer Interessenabwägung nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG der Rahmenbetriebsplanzulassung entgegenstünden. Insoweit komme es auf die Betroffenheit jedes einzelnen Klägers an. Eine Summierung von Individualinteressen sei nicht zulässig. Es könne ausgeschlossen werden, dass die Betroffenheit eines einzelnen Oberflächeneigentümers so gewichtig sei, dass sich daraus ein Aufhebungsanspruch für die gesamte Rahmenbetriebsplanzulassung ergeben könne, die räumlich weit über den Bereich des jeweiligen Oberflächeneigentümers hinausreiche und einen sehr langen Zeitraum betreffe. Aus dem Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung ergebe sich ebenfalls nicht, dass über die Belange der Oberflächeneigentümer bereits auf der Ebene des Rahmenbetriebsplans entschieden werden müsse. Die Umweltverträglichkeitsprüfung sei zudem nicht auf eine eigentumsrechtliche und vermögensschadensbezogene Auswirkungsbetrachtung angelegt. Durch ihre Integration in das Rahmenbetriebsplanverfahren und die dadurch bedingte Durchführung zu Beginn des gestuften Verfahrens habe sich der Gesetzgeber im Übrigen bewusst dafür entschieden, Abstriche bei der Detailgenauigkeit zu machen. Hochwasserbedingte Lebens- und Gesundheitsgefahren ergäben sich für die Kläger ebenfalls nicht, weil der Hochwasserschutz auch bei Durchführung des Abbauvorhabens, das keine Auswirkungen auf die Hochwasserschutzanlagen habe, gewährleistet sei. Dies gelte auch in Ansehung der Auswirkungen des Bergwerks Walsum. Die durch das Abbauvorhaben bedingte Vergrößerung potentieller Überflutungsflächen und -höhen im Deichhinterland sei im Planfeststellungsbeschluss berücksichtigt, jedoch nicht als Versagungsgrund angesehen worden, weil auf Grund der geringen Eintrittswahrscheinlichkeit die Gefahrenschwelle des § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG nicht überschritten sei. Diese Vorschrift entfalte Drittschutz nur im Rahmen der Gefahrenabwehr, nicht aber im Rahmen der Risikovorsorge. Auch begründe sie keinen individuellen Anspruch auf Risikovorsorge. Die in zahlreichen Verfahren erörterten Fragen zum Schutz vor Hochwasserrisiken seien der im Allgemeininteresse liegenden Risikovorsorge zuzuordnen.

Die Beigeladene hat ebenfalls beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sie vorgetragen: Soweit die Kläger ihre Rechte als Oberflächeneigentümer verletzt sähen, sei die Klage bereits unzulässig, weil der Planfeststellungsbeschluss insoweit keine Regelung treffe, sondern die Prüfung der entsprechenden Belange zulässigerweise nachfolgenden Sonderbetriebsplanverfahren vorbehalte. Entsprechendes gelte für die von den Klägern angeführten Gesundheitsbelange, weil auch diese in Sonderbetriebsplanverfahren zu prüfen seien. Eine Verletzung der drittschützenden Vorschrift des § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG scheide mit Blick auf den von den Klägern problematisierten Hochwasserschutz ebenfalls aus, weil das Abbauvorhaben keinen Einfluss auf die Rheindeiche habe und dementsprechend auch keine Folgemaßnahmen veranlasst seien, deren Wirksamkeit gegebenenfalls an der genannten Vorschrift zu überprüfen gewesen wäre. Bergbauunabhängige Hochwassergefahren seien nicht an Hand von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG zu prüfen und begründeten keine Klagebefugnis. Aus dem Aktionsplan Hochwasser ergebe sich bereits kein verbindliches Verbot einer Vergrößerung von Hochwasserrisiken. Die von den Klägern angesprochene Umweltverträglichkeitsprüfung begründe von vornherein keine subjektiven Rechte. Gleiches gelte für das von den Klägern geforderte Bestehen eines öffentlichen Interesses an dem Abbauvorhaben, zumal eine solche Zulassungsvoraussetzung nicht existiere. Die Klage sei ferner unbegründet. Eine Prüfung der Belange der Oberflächeneigentümer auf der Ebene eines Rahmenbetriebsplans sei weder vorgeschrieben oder notwendig noch sinnvoll. Angesichts des vom Rahmenbetriebsplan umfassten Zeitrahmens sowie der Dynamik der Abbauprozesse ließen sich die Auswirkungen auf das Oberflächeneigentum hinreichend konkret erst in nachfolgenden Sonderbetriebsplanverfahren beurteilen. Die Zulassungsentscheidung hinsichtlich des Rahmenbetriebsplans stelle ferner eine gebundene Entscheidung dar, so dass für die Annahme einer Abwägung, in welche Belange der Oberflächeneigentümer eingestellt werden könnten, kein Raum sei. Auch die vorgeschriebene Umweltverträglichkeitsprüfung diene nicht dem Schutz von Einzelaspekten und -interessen, zu denen aber die Belan-

ge der Oberflächeneigentümer gehörten. Gefahren für die Gesundheit gingen von dem Abbauvorhaben nicht aus. Insbesondere sei nicht ersichtlich, dass die Auswirkungen des Abbaus zu psychischen Belastungen führten, die sich typischerweise zu Gesundheitsgefahren entwickelten. Darüber hinaus sei es nicht Aufgabe der Zulassungsentscheidung und auch nicht der Umweltverträglichkeitsprüfung, unter Vorsorgegesichtspunkten gesundheitliche Risiken zu untersuchen, welche die Gefahrenschwelle noch nicht überschritten. Was den vorbeugenden Hochwasserschutz anbelange, sei dieser der Risikoversorge zuzuordnen. Zuständig seien die entsprechenden Fachbehörden. Die insoweit angestellten Prüfungen hätten ergeben, dass linksrheinisch der Hochwasserschutz gewährleistet sei. Ein gleichwohl auftretendes Hochwasser stelle ein Restrisiko dar. Angesichts dessen stünden die Auswirkungen des Abbauvorhabens, welche nicht die Hochwasserschutzanlagen beträfen, sondern sich auf Senkungen im Deichhinterland und damit auf eine Vergrößerung potentieller Überflutungsflächen und -höhen beschränkten, der Zulassung des Abbauvorhabens nicht entgegen.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 13. Dezember 2005 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Der Planfeststellungsbeschluss sei nicht wegen Verletzung drittschützender Vorschriften rechtswidrig. Es sei die erforderliche Vorsorge getroffen, dass die Kläger keinen unzumutbaren abbaubedingten Hochwassergefahren ausgesetzt würden. Schwere Sachschäden am Eigentum der Kläger, die dem Schutzbereich des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG unterfielen, seien ebenfalls nicht zu befürchten. Die Zulassungsentscheidung beruhe auf der zutreffenden Annahme, dass der Abbau möglich sei, ohne solche Eigentumsbeeinträchtigungen nach sich zu ziehen. Hinsichtlich der befürchteten Überflutungsschäden ergebe sich dies aus den vorstehenden Ausführungen. Im Übrigen würden die Oberflächeneigentümer auf nachfolgende Sonderbetriebspläne verwiesen. Die Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung seien nicht drittschützend.

Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung tragen die Kläger unter teilweiser Wiederholung und Vertiefung ihres erstinstanzlichen Vorbringens im Wesentlichen vor: Der Planfeststellungsbeschluss sei aufzuheben,

