

Bund-Länder-Ausschuss Bergbau:

Vollzugsempfehlungen

zur Umsetzung des

Garzweiler-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 17.12.2013

(1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08)

in bergrechtlichen Verfahren

(Stand: 13.11.2014)

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	4
I. Anforderungen an Grundabtretungsverfahren nach dem Garzweiler-Urteil des BVerfG	4
1. Grundabtretung als Enteignung zugunsten Privater, §§ 77, 79 BBergG	4
2. Gemeinwohlziel „Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“, § 79 Abs. 1 BBergG	5
3. Doppelte Gesamtabwägung: Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Vorhabens- und Maßnahmenebene, Art. 14 Abs. 3 GG	8
3.a) Abgrenzung der Begriffe Vorhaben und Maßnahme.....	8
3.b) Erforderlichkeit der Grundabtretung.....	8
aa) Erforderlichkeit des Vorhabens.....	9
bb) Erforderlichkeit der konkreten Enteignungsmaßnahme	9
3.c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: Angemessenheit	10
aa) Angemessenheit des Vorhabens	10
bb) Angemessenheit der Maßnahme.....	11
3.d) Generelle Anforderungen an die Gesamtabwägung	11
aa) Ermittlung der Belange im Grundabtretungsverfahren	11
bb) Abwägungsprozess der Bergbehörde.....	12
II. Anforderungen an die Zulassung von Betriebsplänen	14
1. Begriff: Komplexes Großvorhaben	14
2. Gesamtabwägung auf Vorhabensebene	16
3. Anforderungen an die Gesamtabwägung	17
3.a) Obligatorische Rahmenbetriebspläne	17
3.b) Fakultative Rahmenbetriebspläne	18
3.c) Haupt- und Sonderbetriebspläne, Abschlussbetriebspläne.....	18
III. Verhältnis von Rahmenbetriebsplanzulassung und Grundabtretungsverfahren	19
1. Fehlende Rechtswirksamkeit der Rahmenbetriebsplanzulassung	20
2. Rechtswirksamkeit einer Rahmenbetriebsplanzulassung ohne Gesamtabwägung	20
3. Rechtswirksamkeit einer fakultativen Rahmenbetriebsplanzulassung mit Gesamtabwägung	21
4. Besonderheiten bei der Zulassung von obligatorischen Rahmenbetriebsplänen durch Planfeststellungsbeschluss	22
5. Keine vertikale Präklusion gegenüber Grundabtretungsverfahren	22
IV. Verfahrensrechtlicher Umgang mit Altfällen	23
1. Grundabtretungsverfahren	23
1.a) Anhängige Grundabtretungsverfahren.....	23
1.b) Nicht bestandskräftige Grundabtretungsbeschlüsse	23
1.c) Bestandskräftige Grundabtretungsbeschlüsse.....	23

2. Betriebsplanzulassungsverfahren	24
2.a) Maßgebliche Zeitpunkte für die Änderung der Rechtsprechung.....	24
2.b) Vorhaben, die keine komplexen Gesamtvorhaben sind	24
2.c) Bestandskräftige Rahmenbetriebsplanzulassungen für komplexe Großvorhaben	24
2.d) Verfahren zur Verlängerung von Rahmenbetriebsplänen	25
2.e) Verfahren zur Ergänzung oder Änderung von Rahmenbetriebsplänen	25
V. Ausstrahlung des Garzweiler-Urteils des BVerfG auf andere bergrechtliche Verfahren	26
1. Zulegung nach § 35 BBergG.....	26
2. Verfahren zur Erteilung von Bergbauberechtigungen nach § 6 BBergG.....	27
3. Mitgewinnung von Bodenschätzen nach § 42 BBergG.....	27
4. Bergschadensrecht nach §§ 114 ff. BBergG	28

Bund-Länder-Ausschuss Bergbau: Vollzugsempfehlungen zur Umsetzung des Garzweiler-Urteils des BVerfG vom 17.12.2013 (1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08) in bergrechtlichen Verfahren (Stand: 13.11.2014)

Vorbemerkung

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17.12.2013¹ (im Folgenden: Garzweiler-Urteil des BVerfG) hat die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der bergrechtlichen Verfahren zur Grundabtretung und zur Zulassung von Rahmenbetriebsplänen in weiten Teilen bestätigt und hinsichtlich der Anforderungen aus Art. 14 Abs. 3 GG weiterentwickelt.

Die vorliegenden Vollzugsempfehlungen fassen die bisherigen Verfahrens- und Entscheidungsgrundsätze des BVerwG unter Berücksichtigung der Maßgaben des BVerfG zusammen.

In seiner 145. Sitzung am 13.11.2014 hat der Bund-Länder-Ausschuss Bergbau diese Vollzugsempfehlungen zustimmend zur Kenntnis genommen und den Ländern zum Vollzug empfohlen.

I. Anforderungen an Grundabtretungsverfahren nach dem Garzweiler-Urteil des BVerfG

1. Grundabtretung als Enteignung zugunsten Privater, §§ 77, 79 BBergG

Die bergrechtliche Grundabtretung ist eine Enteignung zugunsten Privater und als solche an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen². Sie ist regelmäßig ein schwerer Eingriff in das Eigentum und nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Erst im Falle einer verfassungsgemäßen Grundabtretung tritt an die Stelle einer Bestandsgarantie eine Wertgarantie in Form einer Grundabtretungsentschädigung³.

Eine Enteignung zugunsten Privater stellt verfassungsrechtlich besondere Anforderungen an die Bestimmung des verfolgten Zieles, die gesetzliche Ausgestaltung der Voraussetzungen und an die weiteren Geltungsbedingungen einer solchen Enteignung. Dabei bedarf es einer besonders sorgfältigen Prüfung, ob hinter dem verfolgten Gemeinwohlziel ein auch unter Berücksichtigung der Privatnützigkeit der Enteignung hinreichend schwerwiegendes, spezifisch öffentliches Interesse steht.⁴

¹ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. zitiert nach juris (Rn. 1 bis 333)

Anmerkung: Die Erstveröffentlichung des BVerfG-Urteils auf der homepage (www.bverfg.de) enthielt ursprünglich die Randnummern 1 bis 334 und wurde so auch abgedruckt in ZfB 2014, 49-99). Mittlerweile hat das BVerfG die Randnummern an die Juris-Version angepasst (Randnummern 1 bis 333). Die bisher veröffentlichten Aufsätze beziehen sich jeweils noch auf die Erstveröffentlichung des BVerfG, weshalb bei den dort zitierten Randnummern ab Rn. 12 jeweils eine Rn. abzuziehen ist.

Bisher in der Fachliteratur erschienene Urteilsbesprechungen:

- Frenz, NVwZ 2014, S. 194-198 (Braunkohlentagebau und Verfassungsrecht)
- Kühne, NVwZ 2014, S. 321-326 (Zum Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013)
- Durner/Karrenstein, DVBl 2014, S. 182-184 (Anmerkungen zum Urteil des BVerfG in der Rechtssache „Garzweiler“)
- Dammert, ZfB 2014, S. 1-14 (Verfassungsrechtliche Anforderungen an Grundabtretung und Rahmenbetriebsplanzulassung, Teil 1)
- Dammert, ZfB 2014, S. 105-115 (Verfassungsrechtliche Anforderungen an Grundabtretung und Rahmenbetriebsplanzulassung, Teil 2)

² BVerfG, a.a.O., Rn. 160 ff.

³ BVerfG, a.a.O., Rn. 168

⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 179, 206, vgl. auch BVerfG, Urteil vom 24.03.1987, 1 BvR 1046/85 (BVerfGE 74, 264 – „Boxberg“), juris Rn. 53 ff.

Ein Bergbauunternehmer, der zur Sicherung der Rohstoffversorgung einen Bodenschatz aufsucht oder gewinnt, erfüllt damit – zugleich mit dem privatnützigen Motiv der Gewinnerwirtschaftung verbunden – auch einen dem Gemeinwohl dienenden Zweck.⁵

Die selbstgestellte „öffentliche Aufgabe“ ist ordnungsgemäß innerhalb der gem. § 81 Abs. 1 Satz 2 BBergG festzulegenden Verwendungsfrist gem. § 95 BBergG zu erfüllen. Weitergehende gesetzliche Regelungen über eine dauerhafte Sicherung des Enteignungszwecks sind nicht erforderlich. Ist der Rohstoff gewonnen, darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass dieser dem Markt zur Verfügung gestellt wird, ohne dass es weiterer gemeinwohlsichernder Vorkehrungen bedarf.⁶

2. Gemeinwohlziel „Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“, § 79 Abs. 1 BBergG

Nur Gemeinwohlziele von besonderem Gewicht⁷ können einen mit der Grundabtretung verbundenen, schwerwiegenden Eingriff in das Eigentumsgrundrecht i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG rechtfertigen. Das zur Enteignung ermächtigende Gesetz muss hinreichend bestimmt regeln, zu welchem Zweck, unter welchen Voraussetzungen und für welche Vorhaben enteignet werden darf.⁸

Das BVerfG hat entschieden, dass § 79 Abs. 1 BBergG diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht genügt, jedoch bei einer wie folgt beschriebenen verfassungskonformen Auslegung in Einklang mit Art. 14 Abs. 3 GG steht:

- a) Enteignungszwecke müssen im Gesetz konkret benannt sein. Aus dem Wort „insbesondere“ können keine weiteren unbenannten Gemeinwohlgründe abgeleitet werden.⁹ Da der Gesetzgeber die zulässigen Enteignungszwecke abschließend zu benennen hat (Bestimmtheitsgebot), wäre ein offener Katalog verfassungswidrig. Sollte der Gesetzgeber weitere – bisher unbenannte – Enteignungszwecke für erforderlich halten, müsste er diese explizit in den Katalog des § 79 BBergG aufnehmen.
- b) Die Enteignungszwecke der Fallvarianten zwei, drei und vier des § 79 Abs. 1 BBergG tragen für sich allein nicht als Gemeinwohlziel. Dies betrifft die Sicherung
 - „*der Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau*“ – Fallvariante 2,
 - „*des Bestandes oder der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur*“ – Fallvariante 3,
 - „*des sinnvollen und planmäßigen Abbaus der Lagerstätte*“ – Fallvariante 4.¹⁰

Diese Aspekte können allenfalls bei Bejahung der Fallvariante 1 des § 79 Abs. 1 BBergG „*Grundabtretung zur Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen*“ als kumulativ zu gewichtende Bergbaubelange in der Abwägungsentscheidung beitragen.¹¹ Als eigenständige Gemeinwohlzwecke sind insbesondere die Fallvarianten 2 und 3 des § 79 Abs. 1 BBergG zu allgemein und unspezifisch, weshalb die Verwaltung einen unzulässig großen Interpretationsspielraum bei der Rechtsanwendung hätte.¹²

⁵ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 207

⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 209

⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 169

⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 174

⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 197 ff., 200

¹⁰ so BVerfG, a.a.O., Rn. 196, 203 – Fallvariante 4 ist „kein selbständig tragender Entscheidungsgrund“; für die Fallvarianten 2 und 3 des § 79 Abs.1 BBergG wird dies mit starken Zweifeln offengelassen, da diese Enteignungszwecke nicht entscheidungserheblich waren

¹¹ vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 203 – Fallvariante 4 als kumulativer Enteignungszweck i.V.m. Fallvariante 1 des § 79 Abs.1 BBergG bestätigt

¹² vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 196, 204

- c) Die „Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ (Fallvariante 1 des § 79 Abs. 1 BBergG) ist ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG und ist auf Rohstoffe i.S.d. § 3 BBergG (bergfreie und grundeigene Bodenschätze) zu beschränken.¹³ Dieses Gemeinwohlziel ist zielkonform mit dem Gesetzeszweck gem. § 1 Nr. 1 BBergG und kann durch weitere landesplanerische und politische Leitentscheidungen näher konkretisiert und ausgestaltet werden.¹⁴

Für den Vollzug bedeutet dies, dass nur auf Entscheidungen einer öffentlich-rechtlich legitimierten Stelle im Rahmen ihrer Zuständigkeit zurückgegriffen werden darf, z.B.:

- Ziele der Raumordnung in der Landesplanung, z.B. Landesentwicklungsplan (Landesregierung), insbesondere Vorranggebiete für die Sicherung oder den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 ROG),
- Ziele der Raumordnung in der Regionalplanung, z.B. Braunkohlenplan als Teilregionalplan bzw. Teilgebietsentwicklungsplan nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts,
- Rohstoffprogramme/Energieprogramme (Bundes- bzw. Landesregierung),
- rohstoffspezifische Bedarfsfeststellungen und Prognosen der öffentlichen Hand (z.B. Staatliche Geologische Dienste)¹⁵.

In Abgrenzung dazu sind nichtstaatliche Prognosen oder privatwirtschaftliche Ziele für die Konkretisierung des Gemeinwohlziels grundsätzlich nicht relevant, da sie nicht durch den Gesetzgeber legitimiert sind. Soweit das Bundesberggesetz für besondere Tätigkeiten nach § 2 Abs. 2 BBergG die Grundabtretungsvorschriften für ausdrücklich anwendbar erklärt, sind diese ebenfalls dem Gemeinwohlziel der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen zuzurechnen. Eine Grundabtretung ist insoweit auch für folgende Vorhaben möglich:

- Geothermie-Vorhaben: Erdwärme als bergfreier Bodenschatz nach § 3 Abs. 3 Nr. 2b BBergG,
- Untergrundspeicherung, § 126 BBergG mit Verweis auf §§ 77 bis 104 BBergG,
- Rückgewinnung von Rohstoffen aus alten Halden, § 128 BBergG mit Verweis auf §§ 77 bis 104 BBergG.

Fehlen ausdrückliche Konkretisierungen des Gemeinwohlziels zur Sicherung der Rohstoffversorgung, wird zur Untersetzung des gesetzlichen Gemeinwohlziels eine spezifische Begründung zum Grundabtretungszweck erforderlich, in welcher Weise eine beantragte Grundabtretung der Sicherung der Versorgung des Marktes dient. Eine nach Zeit und Menge spezifizierte Bedarfsprognose als Nachweis der Verwendung des Rohstoffs ist dabei nicht erforderlich, da davon ausgegangen werden muss, dass gewonnene Bodenschätze nach den jeweiligen Marktbedingungen auch verwendet werden. Je unspezifischer aber die Belange der Marktversorgung in einem Grundabtretungsantrag nachgewiesen werden, desto höher sind die Anforderungen des Nachweises der Allgemeinwohldienlichkeit des Vorhabens in der Gesamtabwägung bei entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belangen.

Als Rohstoffe i.S.d. § 79 Abs.1 BBergG gelten auch sämtliche Bodenschätze, die aufgrund von Überleitungs- und Bestandschutzbestimmungen des Bundesberggesetzes nach §§ 149 ff. sowie gem. Anlage I, Kap. V, Sachgebiet D, Abschnitt III, Nr. 1.a) Einigungsvertrag in bergfreie oder grundeigene Bodenschätze gem. § 3 BBergG übergeleitet worden sind. Diese Maßgabe des Einigungsvertrages wurde zwar durch das Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen (BGBl I 1996, 602) mit Wirkung zum 16.04.1996 aufgehoben; allerdings blieb die frühere Rechtslage für erteilte Bergbauberechtigungen unverändert bestehen.

¹³ BVerfG, a.a.O., Rn. 201

¹⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 283

¹⁵ vgl. VGH Hessen, Beschluss vom 20.02.2014, 2 B 277/14, Rn. 23 ff. zum Massenrohstoff Sand und Kies

Das BVerfG hat diese Thematik bereits früher geprüft und entschieden, dass diese Regelungen Grundrechte von Grundeigentümern nicht verletzen.¹⁶

Für Grundeigentümerbodenschätze, die nicht dem Bergrecht unterfallen, ist das bergrechtliche Grundabtretungsrecht ohnehin nicht anwendbar.

Auch wenn damit grundsätzlich die Grundabtretung für alle Vorhaben zur Gewinnung von grundeigenen und bergfreien Bodenschätzen im Sinne von § 3 BBergG möglich ist, muss im Rahmen der Prüfung der weiteren Grundabtretungsvoraussetzungen eine individuelle Bewertung der Bedeutung des jeweiligen Bodenschatzes für die Marktversorgung vorgenommen werden (siehe unten I.3.c)aa)).

Unter den Gemeinwohlzweck der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen fallen sowohl die unmittelbaren Maßnahmen der Rohstoffgewinnung als auch vorbereitende Aufsuchungs- und nachfolgende Stilllegungsmaßnahmen, denn der Grundabtretungszweck muss sich am gesamten bergbaulichen Vorhaben und nicht nur an den zur Umsetzung der Vorhaben erforderlichen Maßnahmen messen lassen.

Bei der Subsumtion konkreter betrieblicher Maßnahmen unter die Grundabtretungsvoraussetzung nach § 79 Abs. 1 BBergG „zur Sicherung der Rohstoffversorgung“ sind deshalb entsprechend dem Grundabtretungszweck aus § 77 Abs. 1 BBergG der sachliche und räumliche Geltungsbereich gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BBergG sowie der weite Gewinnungsbegriff des § 4 Abs. 2 BBergG zugrunde zu legen. Daher kommt auch für die mit dem Lösen oder Freisetzen von Bodenschätzen zusammenhängenden vorbereitenden, begleitenden und nachfolgenden Tätigkeiten grundsätzlich eine Grundabtretung in Betracht. Hierzu zählen alle betrieblichen Tätigkeiten zur Umsetzung des bergbaulichen Vorhabens von der Vorbereitung bis hin zur Einstellung des Betriebs, z.B.:

- Betriebsanlagen und Betriebseinrichtungen gem. § 2 Abs. 1 Nr. 3 BBergG, insbesondere Betriebszufahrten, Absperr- und Schutzvorrichtungen, Böschungssysteme, Immissionschutzmaßnahmen (z.B. Lärmschutzwälle), Ver- und Entsorgungsleitungen, Wasserhaltungssysteme,
- Abbau/Gewinnung i.e.S. einschließlich Beseitigung unmittelbarer Gefahren aus der Gewinnung von Rohstoffen,
- Aufbereitungsanlagen, soweit in unmittelbarem betrieblichem und/oder räumlichem Zusammenhang gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG, § 4 Abs. 3 BBergG,
- Anlagen zur Entsorgung bergbaueigener Abfälle wie Halden und Absetzteiche,
- Wiedernutzbarmachung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 BBergG, § 4 Abs. 4 BBergG.

Die Wiedernutzbarmachung kann als betriebliche Maßnahme im Anschluss an bergbauliche Tätigkeiten Gegenstand einer Grundabtretung sein (§ 81 Abs. 2 Nr. 2 BBergG, § 81 Abs. 3 Nr. 1 BBergG), aber auch als gesonderte Maßnahme, wenn erst für die Wiedernutzbarmachung einschließlich des ökologischen oder artenschutzrechtlichen Ausgleichs oder andere Einstellungsmaßnahmen die Grundstücksbenutzung erforderlich wird.

Der Enteignungszweck des § 79 Abs. 1 BBergG erfasst jedoch nicht mehr eine Grundabtretung zu darüber hinaus gehenden Zwecken, z.B. eine Aufbereitung ohne unmittelbaren räumlichen oder betrieblichen Zusammenhang i.S.d. § 4 Abs. 3 BBergG.

¹⁶ BVerfG, Beschluss vom 24.09.1997, 1 BvR 647/91 u.a.

Soweit nicht nur lagerstätten- und damit ortsgebundene Aufsuchungs- und Gewinnungsmaßnahmen, sondern auch standortvariable Maßnahmen wie z.B. Halden und Aufbereitungsanlagen sowie Wasseraufbereitungsanlagen zur Grundstücksbenutzung und damit zur Grundabtretung führen können, ist in besonderem Maße zu prüfen, ob diese konkrete Maßnahme unverzichtbar, d.h. erforderlich und angemessen ist.

3. Doppelte Gesamtabwägung: Verhältnismäßigkeitsprüfung auf Vorhabens- und Maßnahmenebene, Art. 14 Abs. 3 GG

Eine Enteignung ist nur zulässig, wenn sie zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet, erforderlich und angemessen i.e.S. ist (Art. 14 Abs. 3 GG). Diese Verhältnismäßigkeitsprüfung ist sowohl auf Ebene des Vorhabens als auch auf Ebene der konkreten Enteignungsmaßnahme durchzuführen, weshalb eine doppelte Gesamtabwägung notwendig ist.¹⁷

3.a) Abgrenzung der Begriffe Vorhaben und Maßnahme

Als Vorhaben im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG ist unter Bezugnahme auf § 77 Abs. 1 BBergG und die Grundabtretungsvoraussetzungen nach § 79 Abs. 1 BBergG der Bergbaubetrieb zu verstehen, zu dem die in § 2 Abs. 1 BBergG genannten Tätigkeiten und Einrichtungen gehören, § 51 Abs. 1 Satz 2 BBergG.

- Soweit dieses Vorhaben nach § 52 Abs. 2a BBergG einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit Planfeststellung bedarf (obligatorischer Rahmenbetriebsplan), kann auch auf den Vorhabensbegriff im UVP-Recht zurückgegriffen werden.
- Nicht UVP-pflichtige größere Vorhaben werden i.d.R. durch einen fakultativen Rahmenbetriebsplan festgelegt. Ein derartiges Vorhaben nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG lag auch dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013 zugrunde. Für die enteignungsrechtliche Prüfung eines Vorhabens ist es unerheblich, ob der Rahmenbetriebsplan nach § 52 Abs. 2 BBergG zeitlich oder inhaltlich das gesamte Vorhaben im UVP-rechtlichen Sinne oder nur größere Teilabschnitte davon darstellt.¹⁸
- Sofern kein Rahmenbetriebsplan vorhanden ist, wird das Vorhaben durch den Haupt- oder Abschlussbetriebsplan definiert.

Demgegenüber ist als Maßnahme die konkrete Grundstücksinanspruchnahme zur Umsetzung des Vorhabens zu verstehen. Maßnahmen sind regelmäßig diejenigen Tätigkeiten, die einer Gestattung auf Ebene eines Haupt-, Sonder- oder Abschlussbetriebsplans bedürfen. Sie führen zu einer unmittelbaren Inanspruchnahme eines Grundstücks und müssen sich konditional auf die Verwirklichung des Vorhabens und damit des Grundabtretungszwecks (§ 81 Abs. 1 Satz 1 BBergG) beziehen.

3.b) Erforderlichkeit der Grundabtretung

Es ist zu differenzieren zwischen der

- Erforderlichkeit des Vorhabens: dieses muss vernünftigerweise geboten sein zur Erreichung des Gemeinwohlziels sowie der
- Erforderlichkeit der konkreten Enteignungsmaßnahme: diese muss unverzichtbar für die Verwirklichung des Vorhabens sein.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 182 ff.

¹⁸ BVerwG, Beschluss vom 21.11.2005, 7 B 26/05 (ZfB 2006, 27) – „Braunkohlentagebau Hambach“ und Anmerkung Neumann, jurisPR-BVerwG 7/2006 Anm. 6)

aa) Erforderlichkeit des Vorhabens

Nach dem Garzweiler-Urteil des BVerfG¹⁹ ist ein Vorhaben erforderlich, wenn:

- sich das mit dem Vorhaben verfolgte Gemeinwohlziel aus einer hinreichend präzisen, gesetzlichen Gemeinwohlbestimmung ableiten lässt und
- das Vorhaben zur Erreichung des Gemeinwohlziels vernünftigerweise geboten ist.

Das gesetzlich hinreichend bestimmte Gemeinwohlziel ergibt sich aus der Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen (siehe oben I.2), ggf. kumuliert mit ergänzenden Zielen des sinnvollen und planmäßigen Abbaus der Lagerstätte und muss für das konkrete Vorhaben nachgewiesen sein.

Das Vorhaben muss nicht unverzichtbar für das Erreichen dieses Gemeinwohlziels sein, sondern vernünftigerweise geboten. Dies ist ein Vorhaben bereits dann, wenn es in der Lage ist, einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels zu leisten. Dies schließt eine Wertung ein, ob sich das Vorhaben vorrangig aus diesem Allgemeinwohlinteresse rechtfertigt oder ob es nur als Nebeneffekt der Rohstoffversorgung dient. Das zur Grundabtretung führende Vorhaben muss den Eingriff gegenüber Enteignungsbetroffenen rechtfertigen können²⁰. Die vom BVerfG und vom BVerwG herangezogene Parallelwertung zur Planrechtfertigung im Fachplanungsrecht²¹ bedeutet jedoch nicht, dass die Vorhabensrechtfertigung zu einer Entscheidung mit planerischem Ermessen der Bergbehörde führt. Die Grundabtretungsentscheidung bleibt auch nach Bestätigung des BVerfG eine gebundene Entscheidung²². Die nach Art. 14 Abs. 3 GG gebotene Abwägungsentscheidung beinhaltet eine Verhältnismäßigkeitsprüfung (hier: Prüfung der Erforderlichkeit des bergrechtlichen Vorhabens im Sinne einer Vorhabensrechtfertigung) und ist gerichtlich voll überprüfbar.

Die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an den Entscheidungsfindungsprozess ergeben sich spiegelbildlich aus den Enteignungsvoraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG. Wegen der Eingriffswirkung der Grundabtretung ist der Betroffene im förmlichen Grundabtretungsverfahren zu beteiligen.

Für die umfassende Gesamtabwägung mit Erforderlichkeits- und Angemessenheitsprüfung sind im Grundabtretungsverfahren die relevanten Eigentumsbelange zu konkretisieren. Diese sind mit dem Grundabtretungsantrag darzustellen und im förmlichen Grundabtretungsverfahren mit obligatorischer mündlicher Verhandlung ergänzend zu ermitteln, zu bewerten und abzuwägen.

bb) Erforderlichkeit der konkreten Enteignungsmaßnahme

Darüber hinaus ist im Grundabtretungsverfahren zu prüfen, ob die konkrete Enteignungsmaßnahme für die Verwirklichung des dem Gemeinwohl dienenden Vorhabens erforderlich ist. Dies ist nur dann der Fall, wenn sie für die Verwirklichung des jeweiligen Vorhabens unverzichtbar ist, d.h. wenn es hierfür kein milderes Mittel gibt, das gleich geeignet wäre.

Kann das Vorhaben hingegen in gleicher Weise auch ohne den Entzug privaten Eigentums – etwa durch die Inanspruchnahme öffentlichen oder von privater Seite freiwillig zur Verfügung gestellten Grund und Bodens (§ 77 Abs. 2 BBergG) – verwirklicht werden, ist eine Enteignung nicht erforderlich und daher unzulässig.

¹⁹ BVerfG, a.a.O. Rn. 281 ff. sowie. Rn. 182 ff

²⁰ so allgemein: BVerwG, Urteil vom 09.11.2006, 4 A 2001/06 (BVerwGE 127, 95, 102 – Verkehrsflughafen Leipzig)

²¹ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 185

²² BVerfG, a.a.O., Rn. 233, ebenso für die Entscheidung zur Zulassung des Vorhabens: Rn. 321

Eine Umfahrung des betroffenen Grundstücks stellt dabei grundsätzlich kein gleich geeignetes Mittel dar, wenn und soweit sich dadurch das Vorhaben ändert, wie z.B.

- durch den nicht unerheblichen Verzicht auf den Abbau von Rohstoffen dieser Lagerstätte²³ oder
- bei dadurch entstehender Insellage nicht beanspruchter isolierter Grundstücke inmitten des Vorhabens.

Hinsichtlich der „Unverzichtbarkeit der Maßnahme für die Verwirklichung des Vorhabens“ ist vertieft und mit allen Randbedingungen und Folgen zu prüfen, ob das Vorhaben als solches bei alternativer Nichtinanspruchnahme des konkreten Grundstücks unverändert bliebe. Derartige Standortalternativen kommen hauptsächlich bei Grundstücksnutzungen für Tätigkeiten in Betracht, die die Rohstoffaufsuchung oder -gewinnung begleiten oder diesen nachfolgen, z.B. für betriebliche Anlagen, Halden oder Zufahrten.

Nicht erheblich auf dieser Prüfungsebene ist, ob der Rohstoff unter Verzicht auf das konkrete Grundstück alternativ auch an anderen Standorten desselben Bergbauunternehmers oder in anderen Vorhaben Dritter gewonnen werden könnte.

Die Prüfung einer „Nullvariante“ oder einer Veränderung des Vorhabens mit dem Ziel der Nichtinanspruchnahme eines Grundstückes findet auf Vorhabensebene nach den dafür geltenden Maßstäben statt.

3.c) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne: Angemessenheit

Sowohl das Vorhaben als auch die konkrete Maßnahme (Grundabtretung) müssen verhältnismäßig im engeren Sinne, d.h. angemessen sein.

aa) Angemessenheit des Vorhabens

Das Vorhaben muss insgesamt rechtmäßig sein. Dies setzt voraus, dass dem Vorhaben keine bergrechtlichen Versagungsgründe nach § 55 BBergG und auch keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften im Sinne von § 48 Abs. 2 BBergG entgegenstehen. Ziele der Raumordnung sind zu beachten. Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind in die Abwägungsentscheidung einzustellen (vgl. § 4 Abs. 1 ROG).

Die Bedeutung des Vorhabens muss für das konkret verfolgte Gemeinwohlziel seinerseits in einem angemessenen Verhältnis zu den durch das Vorhaben beeinträchtigten Belangen stehen. Hierzu ist eine Gesamtabwägung zwischen den für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlbelangen einerseits und allen durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen andererseits durchzuführen.²⁴

Ein Vorhaben dient nicht dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, wenn die Gesamtabwägung ergibt, dass die durch das Vorhaben beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belange die für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlgründe überwiegen. In diesem Fall muss der Eigentümer die Enteignung nicht hinnehmen.²⁵ Abwägungsrelevant sind sowohl die für die Zulassungsentscheidung zu prüfenden Versagungsgründe als auch sämtliche öffentlichen und privaten Belange, die durch das Vorhaben positiv oder negativ beeinflusst werden. Obwohl die Zulassungsfähigkeit eines Vorhabens eine Grundabtretungsvoraussetzung ist, da an einem rechtswidrigen Vorhaben kein Allgemeinwohlinteresse nach Art. 14 Abs. 3 GG

²³ BVerfG, a.a.O., Rn. 226

²⁴ BVerfG, a.a.O., Rn. 188

²⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 189

bestehen kann, ersetzt diese nicht die enteignungsspezifische Gesamtabwägung, ob ein rechtmäßiges Vorhaben die Enteignung im Allgemeinwohlinteresse rechtfertigen kann.²⁶

bb) Angemessenheit der Maßnahme

Die einzelne Enteignungsmaßnahme (Grundabtretung) ist dann mit dem Übermaßverbot vereinbar, wenn der Beitrag, den das entzogene Eigentumsrecht zur Verwirklichung des Vorhabens leistet, nicht außer Verhältnis zum Gewicht des Eingriffs steht, den der konkrete Eigentumsentzug für den betroffenen Rechtsinhaber bedeutet. Die für die Enteignung geschuldete Entschädigung ist ohne Belang für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs; sie mindert das Gewicht des Eingriffs nicht.²⁷

3.d) Generelle Anforderungen an die Gesamtabwägung

Nach dem Garzweiler-Urteil des BVerfG²⁸ setzt eine verfassungsgemäße Enteignung verfahrensrechtliche Mindestanforderungen voraus:

- der Entscheidungsfindungsprozess muss verfassungsrechtliche Mindestanforderungen einhalten und
- die Zulassung muss vertretbar auf der Grundlage einer umfassenden Gesamtabwägung erfolgen.

aa) Ermittlung der Belange im Grundabtretungsverfahren

Der Bergbauunternehmer hat mit dem Antrag auf Durchführung eines Grundabtretungsverfahrens umfassende Angaben zu den Eigentumsverhältnissen und sonstigen Nebenberechtigten am konkreten Grundstück zu erbringen, §§ 77, 105 BBergG i.V.m. §§ 64 bis 70 VwVfG. Diese Mitwirkungs- und Beibringungspflicht ist dadurch begrenzt, ob und wie der grundabtretungsbegünstigte Unternehmer rechtlich oder tatsächlich in der Lage ist, derartige Angaben zu ermitteln, z.B.:

- durch Einsichtnahme in Grundbuchauszüge oder
- soweit ihm entsprechende Angaben tatsächlich bekannt sind – z.B. aus vorangegangenen Verfahren (z.B. Umsiedlungsvereinbarungen) oder besonderer Kenntnis (z.B. aufgrund ernsthafter Bemühungen um den freihändigen Grundstückserwerb, § 79 Abs. 2 BBergG).

Auf das Grundabtretungsverfahren sind gem. § 105 BBergG die Vorschriften für förmliche Verwaltungsverfahren anzuwenden (§§ 63 ff. VwVfG). Deshalb sind Antragsgegner (Grundabtretungspflichtige, § 80 Abs. 2 BBergG) und Nebenberechtigte (§ 80 Abs. 3 BBergG) als Verfahrensbeteiligte nach § 66 VwVfG anzuhören und alle relevanten privaten und öffentlichen Belange zu ermitteln, die für oder gegen

- das Vorhaben und
- die konkrete Enteignungsmaßnahme

stehen.

Nicht erforderlich ist dagegen, dass – über den jeweiligen Antragsgegner und die Nebenberechtigten im Grundabtretungsverfahren hinaus – weitere private Belange Dritter durch förmliche Beteiligung aller sonstigen Eigentumsbetroffenen des Vorhabens ermittelt werden, weil dem individuellen Enteignungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung fremd ist, die Grundabtretungsentscheidung keine rechtsgestaltende Wirkung gegenüber Dritten hat (§ 13 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) und auch Art. 14 Abs. 3 GG dies nicht fordert.

²⁶ zu der umgekehrten Rechtsfolge, dass eine negative Grundabtretungsprognose einen Versagungsgrund nach § 48 Abs. 2 BBergG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 GG begründen kann: siehe unten II.

²⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 187

²⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 281 ff. sowie Rn. 182 ff

Eine Anhörung von Dritten, die nicht unmittelbar durch einen Grundabtretungsantrag betroffen sind, bleibt nach Ermessen der verfahrensführenden Behörde im Wege der Amtsermittlung jedoch möglich. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn deren private Belange ersichtlich abwägungsrelevant sind und diese Dritten bisher nicht anderweitig – z.B. in vorangegangenen Zulassungsverfahren – beteiligt worden sind. Weil für eine ordnungsgemäße Abwägung aller dem Vorhaben möglicherweise entgegenstehenden privaten Belange deren vollständige Ermittlung und Bewertung notwendig ist, muss bereits der Grundabtretungsantrag sämtliche Eigentumsbetroffenheiten und deren Intensität (d.h. quantitativ und qualitativ) darstellen.

Mindestanforderungen hierfür sind:

- das Maß der Eigentumsbetroffenheit:(Teil-)Fläche und Anzahl der Eigentümer sowie der im Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG stehenden Besitzer und sonstigen Nebenberechtigten gem. § 80 Abs. 3 BBergG,
- die Art der Betroffenheit, insbesondere ob Grundstücke Wohnzwecken und ggf. Gewerbebetrieben dienen sowie
- vom Bergbauunternehmer vorgesehene Kompensationsmaßnahmen – in Umsiedlungsfällen mit dem Schwerpunkt der gesellschaftlich-sozialen Bezüge.

Das Abwägungsmaterial ist im Übrigen von Amts wegen möglichst umfassend und vollständig zu ermitteln und zusammenzustellen. Dabei ist auch auf bekannte Sachverhalte aus vorgelagerten oder parallelen Verfahren (z.B. Braunkohlenplanung, Betriebsplanzulassungsverfahren) zurückzugreifen. Die dem Vorhaben entgegenstehenden öffentlichen Belange sind als Grundlage einer rechtsfehlerfreien Gesamtabwägung zusammenzustellen und zu bewerten.²⁹ In der Praxis kann dies z.B. durch eine systematische Erfassung in einer Bewertungsmatrix erfolgen, wie dies in Planfeststellungsverfahren oder Fachplanungsverfahren praktiziert wird.

bb) Abwägungsprozess der Bergbehörde

Alle mit dem Grundabtretungsantrag, aufgrund des Beteiligungsverfahrens oder von Amts wegen bekannt gewordenen privaten Belange der Eigentumsbetroffenen sind in voller Tiefe in die Gesamtabwägung einzustellen. Hierzu gehören die privaten Belange aller Eigentumsbetroffenen i.S.v. Art. 14 Abs. 1 GG, deren Rechte Gegenstand einer Grundabtretung gem. § 78 BBergG werden können, z.B.:

- Grundstückseigentümer,
- Mieter/Pächter,
- Inhaber dinglicher Rechte, z.B. Nutzungs- oder Verwertungsrechte Dritter, mit denen Duldungspflichten des Eigentümers bzw. dingliche Belastungen des Eigentums verbunden sind, z.B. Dienstbarkeiten, Reallasten, Hypotheken, Grundschulden, Erbbaurechte,
- Inhaber persönlicher Rechte i.S.v. vgl. § 87 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 BBergG , z.B. Nießbrauchsrechte, Vorkaufsrechte,
- sonstige Nebenberechtigte (vgl. § 87 Abs. 2 BBergG).

Soweit die Privatbetroffenen nicht Beteiligte des konkreten Grundabtretungsverfahrens sind, sind deren private Belange in dem Umfang abzuwägen, wie sie durch Antrag, vorangegangene Zulassungsverfahren oder die Sachverhaltsermittlung im Grundabtretungsverfahren in das Verfahren eingeführt worden sind.

²⁹ BVerfG, a.a.O., Rn. 228

Darüber hinaus sind auch alle sonstigen für oder gegen die konkrete Enteignungsmaßnahme sprechenden öffentlichen Belange zu ermitteln und in die Gesamtabwägung einzubeziehen. Weitere gewichtige Allgemeinwohlinteressen können z.B. sein:

- Landesplanerische Anforderungen, Raumordnung und Städtebau,
- europäisches (FFH- bzw. SPA-Richtlinie) und nationales Naturschutzrecht (Eingriffsregelung),
- europäisches (Wasserrahmen-Richtlinie) und nationales Wasserrecht,
- Waldschutz,
- Bodenschutz,
- Landschaftsschutz,
- Denkmalschutz.

Soweit der Grundabtretung ein Zulassungsverfahren, insbesondere für einen Rahmenbetriebsplan, vorausgegangen ist, sind die dort durch Antrag und Beteiligungsverfahren eingebrachten öffentlichen und privaten Belange in gleicher Weise in der Grundabtretung zu berücksichtigen, soweit sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse nicht geändert haben. Da die vorangegangene Zulassungsentscheidung keine enteignungsrechtliche Bindungswirkung entfaltet, sind alle seit der Zulassungsentscheidung eingetretenen tatsächlichen oder rechtlichen Änderungen zu beachten, z.B.:

- neue oder veränderte persönliche Betroffenheiten, z.B. Eigentümerwechsel bzw. Rechtsnachfolger,
- geänderte energiepolitische Leitentscheidungen oder
- Änderungen der Rechtslage.

Damit wird die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens im Grundabtretungsverfahren inzident nochmals auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft.

Alle gegen die Grundabtretung sprechenden privaten und öffentlichen Belange sind dem öffentlichen Gemeinwohlinteresse der Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen gem. § 79 Abs. 1 BBergG gegenüberzustellen, zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Diese auf Art. 14 Abs. 3 GG beruhende enteignungsspezifische Gesamtabwägung ist keine planerische Abwägung mit einem Ermessen auf der Rechtsfolgenseite. Die Grundabtretungsentscheidung bleibt eine gebundene Entscheidung und ist gerichtlich voll überprüfbar.³⁰ Die Gesamtabwägung im Rahmen der Grundabtretung ist eine Abwägung auf tatbestandlicher Ebene, die eine vollständige Berücksichtigung des Abwägungsmaterials, eine methodisch nachvollziehbare Bewertung der Belange und eine im Einzelfall begründete Gegenüberstellung widerstreitender Belange mit abschließendem Ergebnis enthalten muss.

Die Prüftiefe auf der Vorhabensebene (Zulassung des Vorhabens mit einer Vielzahl betroffener Grundstücke) wird in der Regel weniger detailliert und konkret erfolgen können als auf Maßnahmenebene (Grundabtretung bzgl. eines konkreten Grundstücks) und muss jedenfalls der jeweiligen Planungstiefe der Betriebsplanunterlagen entsprechen. Auf diese Weise kann die Einstellung und Prüfung von Eigentumsbelangen zwischen Vorhabens- und Maßnahmen-Ebene abgeschichtet werden.

³⁰ BVerfG, a.a.O., Rn 233

II. Anforderungen an die Zulassung von Betriebsplänen

Bei komplexen Großvorhaben ist es verfassungsrechtlich geboten, Eigentumsbetroffenen von zur Enteignung vorgesehenen Grundstücken frühzeitig Rechtsschutz zu gewähren. Nach der nunmehr durch das BVerfG bestätigten Rechtsprechung des BVerwG³¹ resultiert dies aus der faktischen Vorwirkung eines zugelassenen bergbaulichen Vorhabens, das sich über einen langen Zeitraum weiterentwickelt. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über eine konkrete Grundstücksinanspruchnahme im Rahmen eines Grundabtretungsverfahrens ist dann oft kein effektiver Rechtsschutz des Enteignungsbetroffenen mehr möglich. So führt die dynamische Betriebsweise eines Bergbauvorhabens v.a. bei räumlich voranschreitenden, sich erweiternden Tagebauen dazu, dass bereits weit vor Erreichen eines konkreten Grundstücks unveränderbare Fakten geschaffen werden, die das räumliche Umfeld und Siedlungsstrukturen, verändern und die auf die Eigentümer bereits im Vorfeld der weiteren Entwicklung des Vorhabens unumkehrbar ausstrahlen. Der unmittelbar aus Art. 14 Abs. 3 GG abgeleitete effektive Rechtsschutz erfordert deshalb einen frühzeitigen Rechtsschutz des potentiell Enteignungsbetroffenen gegen die Zulassungsentscheidung, um bereits das Vorhaben wegen dieser faktischen Bindungen überprüfen zu lassen.

Die Gewährung effektiven Rechtsschutzes hat folgende rechtliche Konsequenzen:

Verwaltungsverfahrensrechtlich bedeutet dies, dass die Eigentumsbetroffenen im Zulassungsverfahren zum Rahmenbetriebsplan zu beteiligen sind. Dies gilt unabhängig von der Art der Beteiligung, die entweder individuell, im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG oder in Gestalt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen eines bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens vorgenommen werden kann.

Materiell-rechtlich sind die vom Vorhaben betroffenen entscheidungsrelevanten Eigentumsgrundrechte nach Art. 14 Abs. 1 GG im Sinne eines bergrechtlichen Versagungsgrundes gem. § 48 Abs. 2 BBergG zu prüfen. Da Art. 14 Abs. 3 GG enteignungsrelevante Eingriffe in Rechte Dritter von einer enteignungsspezifischen Gesamtabwägung abhängig macht, muss die Prüfung dieses Versagungsgrundes unter Beibehaltung des Charakters einer Betriebsplanzulassung als gebundene Entscheidung (§ 55 Abs. 1 BBergG) eine derartige Gesamtabwägung neben der allgemeinen Prüfung von einzelnen Versagungsgründen enthalten.

Verwaltungsprozessual führt dies zur Klagebefugnis von Eigentumsbetroffenen, die gegenüber der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans eine mögliche Verletzung ihrer subjektiven Rechte aus Art. 14 Abs. 1 GG i.V.m. § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen können.

1. Begriff: Komplexes Großvorhaben

Das BVerwG hat in seiner Moers-Kappellen-Entscheidung³² erstmals den Drittschutz des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG auch für private Eigentumsbetroffene unterhalb der Enteignungsschwelle bereits auf der Ebene der Zulassung des Vorhabens bejaht, wenn schwerwiegende Beeinträchtigungen des Oberflächeneigentums voraussichtlich unvermeidbar oder jedenfalls mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.

Das BVerwG hat 2006 hiervon ausgehend den Drittschutz des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG auch für Eigentumsbetroffene dahingehend erweitert, dass auch die Belange der von einer zukünftigen Grundabtretung Betroffenen bereits auf der Ebene der Zulassung des Vorhabens (fakultati-

³¹ BVerfG, a.a.O., Rn. 214, Rn. 220 ff. (insbesondere Rn. 224)

³² BVerwG, Urteil vom 16.03.1989, 4 C 36/85 (BVerwGE 81, 329 = ZfB 1989, 199) – „Moers-Kapellen“

ver RBP) zu berücksichtigen und mit den berechtigten Belangen des Bergbaus abzuwägen sind.³³ Demnach widerspricht ein Vorhaben dem öffentlichen Interesse im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG, wenn bereits bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans erkennbar ist, dass die Verwirklichung des Vorhabens daran scheitern muss, dass die dafür erforderliche Inanspruchnahme des Eigentums privater Dritter nicht durch Belange des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist (sog. Grundabtretungsprognose).³⁴

Das BVerfG bestätigt diese Rechtsprechung des BVerwG, wonach bei komplexen Großvorhaben bereits auf Betriebsplanebene (Vorhabenzulassung) eine Gesamtabwägung unter Berücksichtigung der Eigentümerbelange gem. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG erforderlich ist.³⁵

Das BVerfG legt keinen konkreten Maßstab zur Abgrenzung komplexer Großvorhaben gegenüber anderen Vorhaben fest. Zwar führt nicht jede Drittbetroffenheit eines Eigentümers zur Einordnung des Vorhabens als komplexes Großvorhaben und damit zur Eröffnung frühzeitigen Rechtsschutzes.³⁶

Jedenfalls muss das Vorhaben inhaltlich und zeitlich eine Dimension erreichen, die Korrekturen des Vorhabens anlässlich eines Angriffs der Enteignungsentscheidung (Grundabtretung) faktisch ausschließt.³⁷ Indizien für ein komplexes Großvorhaben sind in der Regel:

- mehrfach gestufte Genehmigungsverfahren,
- tatsächliche Rechtspflicht zur Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit UVP,
- UVP-Pflicht „an sich“, d.h. auch bestandsgeschützte Altvorhaben ohne Rechtspflicht zur Durchführung einer UVP,
- Bergbauvorhaben mit großflächigen Auswirkungen auf das Oberflächeneigentum,
- lange Zeitachse von der Zulassungsentscheidung bis zur Inanspruchnahme von Grundstücken Dritter,
- insbesondere die Umsiedlung von Ortschaften bzw. von zahlreichen bewohnten Grundstücken,
- Vielzahl von Betroffenheiten und sonstigen Folgeproblemen.

Für die Einordnung als komplexes Großvorhaben sind dagegen folgende Faktoren grundsätzlich unerheblich:

- Differenzierung nach fakultativer oder obligatorischer Rahmenbetriebsplanung – auch bei fakultativen Rahmenbetriebsplanzulassungen sind die Eigentümerbelange als Zulassungsvoraussetzung zu prüfen und Eingriffe abzuwägen,
- Rohstoffbezug: keine Begrenzung allein auf Vorhaben zur Gewinnung von Braunkohle – grundsätzlich können alle Rohstoffe relevant sein (auch Steine-Erden, Steinkohle etc.),
- fehlende Rechtspflicht zur Durchführung einer UVP infolge Überleitungsvorschrift zur Nichtanwendung des UVPG bei Fortführung eines bestandsgeschützten Altvorhabens,
- Differenzierung nach Übertage- oder Untertage-Bergbau.

Jedenfalls ist an den Vorhabenbegriff im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) anzuknüpfen. Denn aus dem UVPG und der UVP-V-Bergbau wird eine gesetzgeberische Vorentscheidung zur Einordnung der Bedeutung von Vorhaben und deren wesentlicher oder unwesentlicher Beeinflussung von Umweltbelangen anhand Vorhaben-typisierter Schwellenwerte und Leistungsgrenzen erkennbar.

³³ BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05, Rn. 20

³⁴ BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05, Rn. 19 – bestätigt durch BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 318

³⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 214

³⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 223

³⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 223

Zudem bietet ein bergrechtliches Planfeststellungsverfahren die für die Ermittlung aller Belange erforderliche äußere Form einer breiten Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Da im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren die Grundeigentümer als Betroffene verfahrensrechtlich wie Einwender beteiligt sind und sämtliche Zulassungsbelange für ein Gesamtvorhaben geprüft werden, kann ihnen der effektive subjektive Rechtsschutz im Hinblick auf ihre Eigentumsrechte nicht unter Verweis auf ein späteres Grundabtretungsverfahren vorenthalten werden.

2. Gesamtabwägung auf Vorhabensebene

Seit der Entscheidung des BVerwG vom 29.06.2006³⁸ ist jedenfalls bei komplexen Großvorhaben aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes bereits bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes eine Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben stehenden öffentlichen Interessen gem. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG durchzuführen. Der Rechtsgrund und die Ausgestaltung dieser Gesamtabwägung ergeben sich aus den Anforderungen eines Grundabtretungsverfahrens nach Art. 14 Abs. 3 GG. In der Zulassungsentscheidung zum Rahmenbetriebsplan ist diese Gesamtabwägung zumindest auf Vorhabensebene vorzuziehen, ohne dass die Betriebsplanzulassung eine bindende enteignungsrechtliche Vorwirkung entfaltet. Dies wird durch das BVerfG bestätigt.³⁹

Zu Art und Umfang der Gesamtabwägung kann auf die Erläuterungen zum Grundabtretungsverfahren verwiesen werden (siehe oben I.3). Im Ergebnis der Gesamtabwägung darf das Vorhaben nur dann zugelassen werden, wenn nicht bereits zu diesem Zeitpunkt erkennbar ist, dass die Verwirklichung des Vorhabens daran scheitern muss, dass die dafür erforderliche (künftige) Inanspruchnahme des Eigentums privater Dritter nicht durch Belange des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist (sog. Grundabtretungsprognose).⁴⁰

In diese Grundabtretungsprognose im Rahmen des Zulassungsverfahrens sind alle zu diesem (frühen) Verfahrenszeitpunkt ermittelbaren Belange privater Eigentumsbetroffener hinsichtlich ihres Ausmaßes und ihrer generellen Auswirkungen einzustellen. Ein vom Unternehmer vorgelegtes Konzept zur potentiellen Konfliktbewältigung hinsichtlich der zukünftigen Flächenverfügbarkeit ist zu berücksichtigen. Dabei ist lediglich zu prognostizieren, ob die Voraussetzungen einer Enteignung jedenfalls dem Grunde nach erfüllbar sind, ohne dass bereits jetzt sämtliche Anforderungen i.S.v. § 79 Abs. 2 und 3 BBergG an eine rechtmäßige Grundabtretung vorliegen müssen, denn die Zulassung des Rahmenbetriebsplanes stellt selbst noch keine Enteignung dar.⁴¹

Soweit der Unternehmer bei Beantragung des Rahmenbetriebsplans v.a. bei erst in mehreren Jahren erforderlichen Grundstücksnutzungen noch keine Grundstücke erworben hat, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt die betriebsnotwendigen Grundstücke erwerben oder vertraglich sichern will, ist eine Gesamtabwägung zum Zeitpunkt der Betriebsplanzulassung damit nur eingeschränkt möglich, da Zeitpunkt und Umfang der Eigentumsbetroffenheiten Dritter mit Unsicherheiten behaftet sind. Gleichwohl ist auch in diesen Fällen eine Grundabtretungsprognose mit Gesamtabwägung des zu diesem Zeitpunkt verfügbaren Abwägungsmaterials durchzuführen.

³⁸ BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05 (ZfB 2006, 156)

³⁹ vgl. BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 281 i.V.m. Rn. 313

⁴⁰ vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 318

⁴¹ vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 280

3. Anforderungen an die Gesamtabwägung

Es sind von Amts wegen alle privaten und öffentlichen Belange bei der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen, die für oder gegen das Vorhaben sprechen (siehe oben I.3.d). Bei der Ermittlung der aggregierten privaten Belange aller Eigentumsbetroffenen des Vorhabens ist hinsichtlich der Beibringungspflicht des Unternehmers (Antragsunterlagen) sowie einer Ermittlung der Belange mittels Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen den verschiedenen Betriebsplan-Zulassungsverfahren zu unterscheiden:

3.a) Obligatorische Rahmenbetriebspläne

Bei Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens hat der Bergbauunternehmer vollständige Antragsunterlagen zum obligatorischen Rahmenbetriebsplan gem. § 57a Abs. 2 i.V.m. § 52 Abs. 2a BBergG einzureichen. Der obligatorische Rahmenbetriebsplan muss den Anforderungen genügen, die sich aus den Voraussetzungen für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens unter Berücksichtigung der Antragserfordernisse für die vom Planfeststellungsbeschluss eingeschlossenen Entscheidungen ergeben. Wegen der verfassungsrechtlich geforderten Grundabtretungsprognose sind auch Art und Maß der Eigentumsbetroffenheit Dritter darzustellen. Es sind daher insbesondere auch Pläne und Grundstücksverzeichnisse vorzulegen, die hinreichend die Eigentumsbetroffenheit Dritter erkennen lassen, wenn und soweit diese für die Entscheidung relevant sind (Anstoßfunktion).

Der Unternehmer hat bereits mit seinem RBP-Antrag folgende Eigentumsbetroffenheiten zu ermitteln und anhand von Grundstücksverzeichnissen / Karten darzustellen:

- Nutzungsart der vom Vorhaben betroffenen Grundstücke, z.B. Landwirtschaft, Wald, Naturschutz, Wohnbebauung, Gewerbe,
- Darstellung relativer Flächenbilanzen,
- falls relevant: Umsiedlungen,
- Konzept des Unternehmers zum noch erforderlichen Grundstückserwerb mit Darstellung der grundsätzlichen „Beschaffungspolitik“ des Unternehmers, z.B. beabsichtigte Art der angestrebten Verfügungsberechtigung (Eigentumserwerb oder Pacht) sowie ggf. freihändiger Erwerb von Grundstücken außerhalb der Gewinnungsberechtigung und Aufbau eines Flächenpools des Unternehmers für die Bereitstellung von Tauschgrundstücken.

Ein behördeninternes Antragsexemplar soll darüber hinaus folgende, nicht zu veröffentliche Angaben des Unternehmers enthalten:

- Kennzeichnung der Grundstücke, für die der Unternehmer bereits verfügungsbefugt ist, im Regelfall durch Eigentum oder privates Nutzungsrecht (z.B. Pacht),
- Grundstücksverzeichnis mit allen relevanten personenbezogenen Daten der Eigentumsbetroffenen (möglichst anhand aktueller Grundbuchauszüge).

Im Planfeststellungsverfahren werden aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung die individuellen Belange privater Eigentumsbetroffener anhand der eingegangenen Einwendungen und Stellungnahmen ergänzt bzw. konkretisiert und anschließend in Summe als aggregierte Eigentümerbelange in die Gesamtabwägung eingestellt. Nicht ortsansässige Betroffene sind gem. § 73 Abs. 5 Satz 3 VwVfG über die Auslegung der Planunterlagen zu informieren und auf die Folge der Präklusion hinzuweisen, wenn die Einwendung nicht innerhalb der Einwendungsfrist eingeht, § 73 Abs. 5 Satz 2 VwVfG i.V.m. § 73 Abs. 4 Satz 5 VwVfG.

Darüber hinaus hat die Zulassungsbehörde auch von Amts wegen bekannte bzw. erkennbare private Belange zu berücksichtigen, z.B. aus vorgelagerten Verfahrensstufen (z.B. Regionalplanung, Braunkohlenplan).

Die Ermittlungs- und Darstellungspflicht beschränkt sich auf generelle Auswirkungen des Vorhabens auf das Grundeigentum, ohne dass es bei der Grundabtretungsprognose auf individuelle Auswirkungen auf das einzelne Grundstück ankommt. Soweit ein Eigentumsbetroffener kon-

krete eigene Belange im Rahmen des Betriebsplanverfahrens geltend macht, sind diese aber in die Gesamtabwägung einzustellen und ggf. als Entscheidung über die jeweilige Einwendung zu prüfen. Macht der Eigentumsbetroffene keine konkreten Belange geltend, können dessen private Belange nur insoweit Gegenstand der Gesamtabwägung werden, als sie sich aufdrängen oder objektiv für die Zulassungsbehörde erkennbar sind. Gleichwohl ist der Eigentumsbetroffene dann gegenüber der Zulassungsentscheidung (Planfeststellungsbeschluss) präkludiert, § 73 Abs. 4 Sätze 1, 3 und 4 VwVfG i.V.m. § 73 Abs. 5 VwVfG.

3.b) Fakultative Rahmenbetriebspläne

Für einen fakultativen Rahmenbetriebsplan nach § 52 Abs. 2 BBergG, enthält § 52 Abs. 4 BBergG keine Beibringungspflicht des Unternehmers hinsichtlich der Angaben zu den aggregierten privaten Belangen der Eigentumsbetroffenen des Vorhabens. Soweit für die Zulassung fakultativer Rahmenbetriebspläne eine Gesamtabwägung aufgrund des effektiven Rechtsschutzes bei komplexen Großvorhaben erforderlich ist, ist das Abwägungsmaterial im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 54 Abs. 2 BBergG und des Anhörungsverfahrens nach § 48 Abs. 2 BBergG zu ermitteln.

Da die Grundabtretungsprognose Bestandteil der Vorhabenzulassung ist, ist der Rahmenbetriebsplan nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG auszulegen, sofern eine individuelle Beteiligung der Eigentumsbetroffenen nicht in Betracht kommt. Dies hat Rückwirkung auf den Betriebsplaninhalt, der eine von Verfassung wegen gebotene substantielle Beteiligung der Betroffenen nur gewährleisten kann, wenn diese erkennen können, welche Maßnahmen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Intensität ihre Rechte berühren. Fakultative Rahmenbetriebspläne für Vorhaben, die Eigentumsrechte Dritter berühren, müssen deshalb die gleichen Inhalte zu den Eigentumsbetroffenheiten wie obligatorische Rahmenbetriebspläne darstellen (siehe oben II.3.a).

Macht der Eigentumsbetroffene trotz Beteiligung nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG innerhalb der Einwendungsfrist nach § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG keine Belange geltend, so ist er gem. § 48 Abs. 2 Satz 4 BBergG präkludiert.

3.c) Haupt- und Sonderbetriebspläne, Abschlussbetriebspläne

Sonstige Vorhaben, die nur eines Haupt- oder Abschlussbetriebsplans bedürfen, sind nach den Maßstäben der Rechtsprechung nicht als komplexe Großvorhaben einzuordnen. Für diese sonstigen Bergbauvorhaben ist das gesetzlich geregelte Rechtsschutzmodell anzuwenden, das dem enteignungsbetroffenen Dritten einen umfassenden und justiziablen Rechtsschutz auf Ebene der konkreten Inanspruchnahme des Grundstücks, also im Falle eines Grundabtretungsverfahrens, vorbehält. Auf Betriebsplanebene sind die Enteignungsbelange nicht entscheidungserheblich, der Unternehmer trägt umgekehrt das Risiko einer Abänderungsentscheidung, wenn eine Grundabtretung und das hierauf gerichtete Rechtsschutzbegehren der Zulassungsentscheidung in ihrer Verwirklichung entgegensteht.⁴²

Die Beteiligung von potentiell Enteignungsbetroffenen in Zulassungsverfahren für Haupt- oder Abschlussbetriebspläne ist gesetzlich nicht vorgesehen. Die nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG erforderliche Beteiligung von Bergschadensbetroffenen im Zusammenhang mit der „Moers-Kapellen“-Rechtsprechung des BVerwG⁴³ ist auf die Beteiligung von möglichen Grundabtretungspflichtigen auch nicht analog anwendbar. Anders als bei den durch Bergschäden betroffenen Oberflächeneigentümern kann der Grundabtretungspflichtige primären Rechtsschutz gegen die Inanspruchnahme seines Eigentums suchen und deshalb auf den Rechtsschutz im Rahmen des Grundabtretungsverfahrens verwiesen werden.

⁴² vgl. BVerfG, a.a.O., Rn. 223

⁴³ BVerwG, Urteil vom 16.03.1989, 4 C 36/85 (BVerwGE 81, 329 = ZfB 1989, 199) – „Moers-Kapellen“

Soweit Betriebsplanzulassungen keinen vorverlagerten effektiven Rechtsschutz des Enteignungsbetroffenen Dritten gewährleisten müssen, sind diese gegenüber dem potentiell Grundabtretungspflichtigen auch nicht drittschützend. Rechtsbehelfe Eigentumsbetroffener gegen Zulassungen wären bereits unzulässig. Betriebsplanzulassungen entfalten aber auch keine rechtliche Vorwirkung gegenüber einer nachfolgenden Grundabtretungsentscheidung, mit der die Rechtmäßigkeit des Vorhabens inzident zu prüfen ist.

Soweit Sonderbetriebspläne mit Gestattungswirkung für einzelne Maßnahmen zugelassen werden, können diese die anderweitig erforderliche Zulassungsentscheidung des Vorhabens nicht ersetzen. Eine Grundabtretungsprognose erfolgt damit auch bei komplexen Großvorhaben nicht auf Ebene der Sonderbetriebsplanzulassung.

III. Verhältnis von Rahmenbetriebsplanzulassung und Grundabtretungsverfahren

Betriebsplanzulassungen entfalten keine enteignungsrechtliche Vorwirkung gegenüber Grundabtretungsverfahren, da das BBergG keine derartige förmliche Bindungswirkung vorsieht.⁴⁴ Dies gilt auch für Zulassungen komplexer Großvorhaben, die eine Gesamtabwägung entsprechend den Anforderungen der Rechtsprechung (siehe hierzu II.) erfordern. Jede Grundabtretungsentscheidung muss deshalb eine auf Art. 14 Abs. 3 GG beruhende enteignungsspezifische Gesamtabwägung vornehmen, selbst wenn im vorangegangenen Zulassungsverfahren zum Rahmenbetriebsplan eine gleichartige Gesamtabwägung im Sinne einer Grundabtretungsprognose vorgenommen wurde.

Auch wenn eine Rahmenbetriebsplanzulassung keine enteignungsrechtliche Vorwirkung hat, kann dieser Verwaltungsakt gegenüber dem Grundabtretungspflichtigen Rechtswirkungen begründen, wenn dieser ihm gegenüber bestandskräftig geworden ist. Die vom grundabtretungsbetroffenen Eigentümer nicht mehr anfechtbare, bestandskräftige Rahmenbetriebsplanzulassung hat dabei sowohl eine rechtliche als auch eine tatsächliche Komponente:

- Die rechtliche Bindungswirkung der Zulassung ergibt sich – vorbehaltlich der Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse – aus der bestandskräftigen Feststellung, wonach das Vorhaben einer technisch und wirtschaftlich sachgemäßen Betriebsplanung und Betriebsführung entspricht und die Benutzung der Grundstücke für das Abbauvorhaben unter diesem Gesichtspunkt notwendig ist.⁴⁵ Rechtlich bindend werden bestimmte Grundabtretungsvoraussetzungen nach § 77 BBergG festgestellt.
- Die tatsächliche Vorwirkung der Zulassung wird v.a. relevant, wenn der grundabtretungsbetroffene Eigentümer von seinen Rechtsschutzmöglichkeiten keinen Gebrauch macht. Denn die tatsächlichen Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs gegen eine nachgelagerte Grundabtretung verringern sich, wenn das Vorhaben entsprechend der Rahmenbetriebsplanzulassung bereits verwirklicht wird,⁴⁶ - ein Begehren zur Verschonung eines Abbaugrundstücks hat in diesem Fall realistischerweise kaum Erfolgchancen.⁴⁷

Verfassungsprozessual führt dies wegen des Subsidiaritätsprinzips in § 90 Abs. 2 BVerfGG zur Unzulässigkeit der Verfassungsbeschwerde eines grundabtretungsbetroffenen Eigentümers gegen eine Grundabtretungsentscheidung, wenn er zuvor den verwaltungsrechtlichen Rechtsweg gegen eine vorgelagerte Rahmenbetriebsplanzulassung nicht ausgeschöpft hat. Denn der Grundabtretung wäre ohne Rahmenbetriebsplanzulassung trotz deren fehlender enteignungsrechtlicher Vorwirkung die Grundlage entzogen. Der Grundeigentümer ist insoweit gehalten,

⁴⁴ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 218

⁴⁵ BVerfG, a.a.O., Rn. 276 unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05 (BVerwGE 126, 205)

⁴⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 278

⁴⁷ BVerfG, a.a.O., Rn. 224

den ihm möglichen Rechtsweg gegen die vorgelagerte Rahmenbetriebsplanzulassung auszu-schöpfen.⁴⁸

Verwaltungsprozessual gilt dieses Subsidiaritätsprinzip des Verfassungsbeschwerdeverfahrens nicht. Allerdings wird diesem Rechtsgedanken auch in verwaltungsgerichtlichen Verfahren Rechnung getragen, wenn im Einzelfall die Reichweite der rechtlichen und tatsächlichen Bindungswirkung einer Rahmenbetriebsplanzulassung unterhalb der Schwelle einer vollen enteignungsrechtlichen Vorwirkung bestimmt wird.

Für das Verhältnis zwischen Betriebsplanzulassung und Grundabtretung sind folgende Konstellationen zu unterscheiden:

1. Fehlende Rechtswirksamkeit der Rahmenbetriebsplanzulassung

Wurde die Betriebsplanzulassung nicht gegenüber dem grundabtretungsbetroffenen Dritten bekanntgegeben (§ 43 VwVfG), wird dieser Verwaltungsakt ihm gegenüber nicht wirksam, § 43 Abs. 1 VwVfG. Ebenso wird die Betriebsplanzulassung gegenüber dem grundabtretungsbetroffenen Dritten nicht bestandskräftig, weil dessen Rechtsbehelfsfrist mangels Bekanntgabe der Zulassung nicht zu laufen beginnt (§ 74 VwGO) und er sein Anfechtungsrecht noch ausüben kann. Zumindest bei komplexen Großvorhaben kann sich der grundabtretungsbetroffene Dritte auf die mögliche Verletzung seines Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 GG berufen, so dass sein Rechtsbehelf gegen die Betriebsplanzulassung nicht von vorn herein unzulässig wäre. Jedoch kann bei Vorliegen besonderer Umstände die Verwirkung einer nachträglichen Anfechtung der Betriebsplanzulassung in Betracht kommen.⁴⁹

Wenn die Betriebsplanzulassung gegenüber dem grundabtretungsbetroffenen Dritten nicht rechtswirksam geworden ist, so ist die Grundabtretungsentscheidung und die vorangegangene Gesamtabwägung in keiner Weise inhaltlich präjudiziert. Die Grundabtretungsbehörde hat dann eine Inzidentkontrolle der für das Vorhaben erforderlichen Zulassungsentscheidungen vorzunehmen. Der Grundabtretungspflichtige kann umgekehrt im Rahmen seines Rechtsbehelfs gegen die Grundabtretungsentscheidung auch eine mögliche Rechtswidrigkeit der Vorhabenzulassung rügen.

2. Rechtswirksamkeit einer Rahmenbetriebsplanzulassung ohne Gesamtabwägung

Wurde die Betriebsplanzulassung einem grundabtretungsbetroffenen Dritten bekanntgegeben, wird der Verwaltungsakt der Betriebsplanzulassung wirksam und nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist bestandskräftig. Mit Eintritt der Bestandskraft kann der grundabtretungsbetroffene Dritte die Zulassungsentscheidung nicht mehr anfechten.

Die feststellende Wirkung des Verwaltungsakts, wonach dem Rahmenbetriebsplan keine Versagungsgründe nach § 55 und § 48 Abs. 2 BBergG entgegenstehen, beschränkt sich jedoch auf den inhaltlichen Prüfungsumfang der jeweiligen Betriebsplanzulassung.

Wurde im Betriebsplanverfahren keine Grundabtretungsprognose auf Grundlage einer Gesamtabwägung entsprechend den Anforderungen nach § 48 Abs. 2 BBergG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 GG vorgenommen, enthält die Zulassungsentscheidung auch keine Feststellung, dass Eigentumsbelange als öffentliche Interessen im Sinne von § 48 Abs. 2 BBergG dem Vorhaben nicht entgegenstehen. Im Falle eines nachfolgenden Grundabtretungsverfahrens entfaltet die

⁴⁸ BVerfG, a.a.O., Rn. 150

⁴⁹ vgl. VG Aachen, Urteil vom 05.09.2013, 1 K 2863/12 – Braunkohlentagebau Hambach: Klagerecht des BUND gegen die Zulassung des Hauptbetriebsplans noch vor Ablauf der Jahresfrist nach § 58 Abs. 2 VwGO verwirkt

bestandskräftige Betriebsplanzulassung dementsprechend keine für die Grundabtretungsentscheidung relevante Rechtswirkung, also auch nicht in dem Sinn, dass die Grundabtretungsvoraussetzung einer ordnungsgemäßen Betriebsführung nach § 77 Abs. 2 BBergG nachgewiesen ist. Die Grundabtretungsentscheidung mit doppelter Gesamtabwägung zur Verhältnismäßigkeit des Vorhabens und der konkreten Enteignungsmaßnahme, ist dann eigenständig und ohne Vorprägung durch die Betriebsplanzulassung zu treffen.

3. Rechtswirksamkeit einer fakultativen Rahmenbetriebsplanzulassung mit Gesamtabwägung

Wurde der Betriebsplan nach den Maßstäben des BVerwG vom 29.06.2006⁵⁰ mit Grundabtretungsprognose und einer Art. 14 Abs. 3 GG entsprechenden Gesamtabwägung unter Beteiligung der grundabtretungsbetroffenen Dritten zugelassen, dann beinhaltet die Zulassungsentscheidung auch die Feststellung, dass dem Vorhaben private Eigentumsbelange im Sinne öffentlicher Interessen nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG nicht entgegenstehen.⁵¹ Wird die Zulassung gegenüber dem grundabtretungsbetroffenen Dritten bekanntgegeben, so wird sie rechtswirksam und nach Ablauf der Anfechtungsfrist bestandskräftig.

Wurde der Antrag auf Zulassung des fakultativen Rahmenbetriebsplans gem. § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG ausgelegt und in der Bekanntmachung darauf hingewiesen, dann sind verspätete Einwendungen gem. § 48 Abs. 2 Satz 4 BBergG präkludiert, d.h. nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemachte Einwendungen können im Zulassungsverfahren von einer Entscheidung ausgenommen werden. Selbst dann wird die Grundabtretungsprognose jedoch nicht entbehrlich, da sie bei einer bekannten Grundrechtsrelevanz des Vorhabens von Amts wegen vorzunehmen ist.

Die Bestandskraft beschränkt sich jeweils auf den Umfang der Zulassungsentscheidung. Zwar ist eine positive Grundabtretungsprognose Bestandteil der Feststellungswirkung der Zulassungsentscheidung; diese ist jedoch mangels expliziter gesetzlicher Regelung rechtlich nicht bindend für die nachfolgende Grundabtretungsentscheidung. Vielmehr müssen im Grundabtretungsverfahren nochmals die abwägungserheblichen Belange eigenständig ermittelt, bewertet und gegeneinander ins Verhältnis gesetzt werden. Das aktuelle und detaillierte Abwägungsmaterial wird meist ohnehin erst im Grundabtretungsverfahren und damit auf Maßnahmenebene zur Verfügung stehen.

Soweit auf die gleichgelagerte Gesamtabwägung der vorangegangenen Zulassungsentscheidung zurückgegriffen werden soll, ist zu prüfen, ob die frühere Grundabtretungsprognose auf demselben Sachverhalt, demselben Abwägungsmaterial und derselben Rechtslage beruhen. Zwischenzeitliche Änderungen der Sach- und Rechtslage sind zu beachten. Ist der tatsächliche und rechtliche Sachverhalt aus der Grundabtretungsprognose des Betriebsplanverfahrens unverändert geblieben, kann im Grundabtretungsverfahren zumindest auf Vorhabensebene rechtsfehlerfrei auf Ergebnisse der Grundabtretungsprognose nachvollziehend zurückgegriffen werden. Die Zulassungsentscheidung entfaltet in diesem Umfang zwar keine rechtliche Bindungswirkung, aber eine faktische Relevanz, wenn die Grundabtretungsentscheidung auf die gegenüber dem grundabtretungsbetroffenen Dritten bestandskräftige Zulassungsentscheidung nachvollziehend zugreift und die dortige Grundabtretungsprognose erneut bestätigt.

⁵⁰ vgl. Leitentscheidung des BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05 (BVerwGE 126, 205)

⁵¹ BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05 (BVerwGE 126, 205, 213); BVerfG, a.a.O., Rn. 276 mit dem Hinweis, dass diese Auslegung von § 48 Abs. 2 BBergG als einfaches Recht durch das BVerwG für die verfassungsrechtliche Prüfung des BVerfG maßgeblich ist.

Hinweis: Soweit das BVerwG neben einer Rahmenbetriebsplanzulassung für ein komplexes Großvorhaben auch eine mögliche Bindungswirkung von Hauptbetriebsplanzulassungen erwogen hat,⁵² wird dies in der Praxis kaum relevant werden:

- Zum einen erfasst ein Hauptbetriebsplan anders als ein Rahmenbetriebsplan nicht das gesamte Vorhaben oder zumindest größere Teilabschnitte eines Vorhabens, so dass mangels Antragsgegenstand keine inhaltliche Gesamtabwägung aller Belange auf HBP-Ebene möglich ist.
- Zum anderen werden für komplexe Großvorhaben i.d.R. Rahmenbetriebspläne nach § 52 Abs. 2 BBergG oder § 52 Abs. 2a BBergG verlangt werden, so dass für derartige Vorhaben keine isolierten Hauptbetriebspläne denkbar sind. Soweit ein Rahmenbetriebsplan mit Grundabtretungsprognose und Gesamtabwägung zugelassen worden ist, müssen die untersetzenden Hauptbetriebspläne keine eigenständige Abwägung über Eigentumsbelange enthalten, da sie an die Rahmenbetriebspläne gebunden sind.

4. Besonderheiten bei der Zulassung von obligatorischen Rahmenbetriebsplänen durch Planfeststellungsbeschluss

Obligatorische Rahmenbetriebspläne nach § 52 Abs. 2a BBergG werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit mit Planfeststellungsbeschluss zugelassen. Das Verhältnis zwischen Unternehmer und Betroffenen bleibt nach § 57a Abs. 4 Satz 2 BBergG aber unberührt und bestimmt sich nach den allgemeinen Bestimmungen des BBergG, also auch nach § 48 Abs. 2 BBergG. In diesem Rahmen sind nach der Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG die Eigentumsbelange grundabtretungsbetroffener Dritter in Form einer Grundabtretungsprognose zu prüfen. § 57a Abs. 5 BBergG enthält zudem keine Regelung, wonach die Rechtswirkung der Planfeststellung zum Rahmenbetriebsplan sich auf nachfolgende Grundabtretungsentscheidungen erstrecken würde. Die Rechtsform der Rahmenbetriebsplanzulassung als Planfeststellungsbeschluss ist insoweit nicht erheblich, wenn es um das Verhältnis der Rahmenbetriebsplanzulassung zu einem nachfolgenden Grundabtretungsverfahren geht. Die oben unter III.3 genannten Grundsätze für fakultative Rahmenbetriebspläne nach § 52 Abs. 2 BBergG sind deshalb gleichermaßen auch auf obligatorische Rahmenbetriebspläne nach § 52 Abs. 2a BBergG anwendbar.

Verspätet erhobene Einwendungen gegen den Planfeststellungsbeschluss sind gem. § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG i.V.m. §§ 5 und 52 Abs. 2a BBergG präkludiert. Die Präklusion von nicht oder nicht rechtzeitig geltend gemachten Einwendungen grundabtretungsbetroffener Dritter gemäß § 57a Abs. 5 BBergG kann in ihrer Rechtswirkung nicht weiter gehen als die Entscheidung über derartige Belange in einer Zulassung des Rahmenbetriebsplans durch Planfeststellungsbeschluss. Erhebt der grundabtretungsbetroffene Dritte keine Einwendungen gegen den Rahmenbetriebsplan oder macht er keine Rechtsbehelfe gegen einen seine Einwendung zurückweisenden Planfeststellungsbeschluss geltend, wird die Zulassungsentscheidung nach oben genannten Gründen ihm gegenüber bestandskräftig.

Ebenso erstreckt sich diese Rechtsbindung auf die Geltendmachung seiner Belange in nachfolgenden Zulassungsverfahren bei Haupt-, Sonder- oder Abschlussbetriebsplänen, so dass er diese nicht mehr anfechten kann, § 57a Abs. 5 BBergG (vertikale Präklusion).

5. Keine vertikale Präklusion gegenüber Grundabtretungsverfahren

Im Grundabtretungsverfahren ist die Präklusion von Einwendungen aus einem vorangegangenen Zulassungsverfahren dagegen unbeachtlich. Der grundabtretungsbetroffene Dritte ist insoweit nur berechtigt, aber nicht verpflichtet, seine Belange bereits umfassend in das Zulassungs-

⁵² BVerwG, Urteil vom 24.06.2010, 7 C 16/09 (ZfB 2010, 136-141), juris Rn. 22 ff.

verfahren einzubringen, da sich eine rechtlich bindende Präklusion von Einwendungen auf Ebene der Grundabtretungsentscheidung nicht aus dem Gesetz ergibt.

Unberührt bleibt die tatsächliche Vorwirkung einer Zulassungsentscheidung mit positiver Grundabtretungsprognose, wenn der grundabtretungsbetroffene Dritte keine eigenen Belange in die Abwägungsentscheidung z. B. durch Einwendungen im Planfeststellungsverfahren einbringt. Waren dessen individuelle Belange in der Zulassungsentscheidung nicht offensichtlich und als solche auch nicht Gegenstand der Abwägung, ist die Zulassung gleichwohl rechtmäßig, selbst wenn objektiv Eigentumsbelange berührt werden, die nicht Gegenstand der Gesamtabwägung waren. Der grundabtretungsbetroffene Dritte, der trotz Verfahrensbeteiligung keine Belange geltend gemacht hat, ist deshalb genauso zu behandeln wie derjenige, dessen Belange in der Zulassungsentscheidung abgewogen wurden. In einem späteren Grundabtretungsverfahren müssen sich die grundabtretungsbetroffenen Dritten in beiden Fällen die tatsächliche Vorwirkung der ihnen gegenüber bestandskräftigen Zulassungsentscheidungen entgegenhalten lassen.

IV. Verfahrensrechtlicher Umgang mit Altfällen

1. Grundabtretungsverfahren

Für Grundabtretungsverfahren ist allein auf den Zeitpunkt des Garzweiler-Urteils des BVerfG vom 17.12.2013 abzustellen.

1.a) Anhängige Grundabtretungsverfahren

Noch nicht entschiedene laufende Grundabtretungsverfahren sind in vollem Umfang an den Maßstäben des BVerfG-Urteils vom 17.12.2013 zu messen. Insbesondere ist mit der Entscheidung über den Grundabtretungsantrag die Gesamtabwägung entsprechend Art. 14 Abs. 3 GG vorzunehmen. Grundabtretungsanträge, die sich nicht auf das Allgemeinwohlziel der Sicherung der Rohstoffversorgung (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 BBergG) stützen, sondern ausschließlich auf die weiteren Grundabtretungsgründe in § 79 Abs. 1 BBergG, rechtfertigen keine Grundabtretung und sind vorbehaltlich einer Änderung des Grundabtretungsgrundes zurückzuweisen.

1.b) Nicht bestandskräftige Grundabtretungsbeschlüsse

Auch Grundabtretungsbeschlüsse, die noch nicht bestandskräftig sind, müssen den verfassungsgerichtlichen Maßstäben genügen. Die umfassenden Grundabtretungsvoraussetzungen sind einschließlich der Erforderlichkeit und Angemessenheit von Vorhaben und konkreter Maßnahme (sog. „doppelte Gesamtabwägung“, siehe hierzu oben I.3) darzustellen. Da die Grundabtretungsentscheidung im Allgemeinen und die enteignungsspezifische Gesamtabwägung im Besonderen jeweils gebundene Entscheidungen sind, kann die Grundabtretungsbehörde fehlende Elemente einer ordnungsgemäßen Grundabtretungsentscheidung sowohl im Verwaltungsverfahren von Amts wegen als auch in einem gerichtlichen Verfahren nachholen.⁵³

1.c) Bestandskräftige Grundabtretungsbeschlüsse

Bereits bestandskräftige Grundabtretungsentscheidungen sind hingegen unabhängig davon, ob sie bereits tatsächlich umgesetzt worden sind, weiterhin rechtswirksam und vollziehbar.

⁵³ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 319 f.

2. Betriebsplanzulassungsverfahren

2.a) Maßgebliche Zeitpunkte für die Änderung der Rechtsprechung

Für laufende Vorhaben mit bestandskräftigen Rahmenbetriebsplanzulassungen oder noch nicht unanfechtbar entschiedenen Zulassungs- und Grundabtretungsverfahren sind zwei Zeitpunkte maßgeblich, ab denen die geänderte höchstrichterliche Rechtsprechung je nach Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen ist.

Für die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen für komplexe Großvorhaben ist bereits ab dem Urteil des BVerwG vom 29.06.2006⁵⁴ von einer drittschützenden Wirkung des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG für einen grundabtretungsbetroffenen Eigentümer auszugehen. Komplementär hierzu ist ab diesem Zeitpunkt eine Verfahrensbeteiligung des grundabtretungsbetroffenen Eigentümers erforderlich geworden.

Seit dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013 müssen Rahmenbetriebsplanzulassungen eine Grundabtretungsprognose mit Gesamtabwägung nach den Maßstäben des Art. 14 Abs. 3 GG enthalten, denn insoweit hat das BVerfG die Rechtsprechung des BVerwG weiterentwickelt. Zwar hatte bereits das BVerwG seit 2006 eine Abwägung der Belange betroffener Grundeigentümer gegenüber den für das Vorhaben sprechenden Allgemeinwohlbelangen nach § 48 Abs. 2 BBergG verlangt, aber erst das BVerfG hat 2013 die Anforderungen an die Grundabtretungsprognose im Rahmen einer Grundabtretungsentscheidung sowie mittelbar auch der Zulassungsentscheidung zum Rahmenbetriebsplan konkretisiert.

2.b) Vorhaben, die keine komplexen Gesamtvorhaben sind

Betriebsplanzulassungen für Vorhaben, die nicht als komplexes Gesamtvorhaben einzustufen sind (siehe oben II. 1), werden von der neueren Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG nicht berührt und vermitteln dem grundabtretungsbetroffenen Dritten keinen Drittschutz aus § 48 Abs. 2 BBergG, da das BBergG auf Ebene der Grundabtretungsentscheidung einen ausreichenden Rechtsschutz gewährt (siehe oben II.3.c).

2.c) Bestandskräftige Rahmenbetriebsplanzulassungen für komplexe Großvorhaben

Bei RBP-Zulassungen für komplexe Großvorhaben gibt es folgende Fallkonstellationen:

- ohne Beteiligung und ohne Gesamtabwägung,
- mit Beteiligung und ordnungsgemäßer Gesamtabwägung,
- mit Beteiligung, aber ohne ordnungsgemäße Gesamtabwägung.

Hierfür gilt jeweils:

Bestandskräftige Zulassungen bleiben rechtswirksam und können vom Amts wegen nicht nachträglich in der Begründung ergänzt werden. Bei diesen regelmäßig bereits in Umsetzung befindlichen Vorhaben kann auch keine umfassende Gesamtabwägung mehr erfolgen, die dem grundabtretungsbetroffenen Dritten einen effektiven Rechtsschutz bereits auf Zulassungsebene gewährt. Vielmehr kann der grundabtretungsbetroffene Dritte auf den Rechtsschutz gegen einen nachfolgenden Grundabtretungsbeschluss verwiesen werden, der Unternehmer muss auch hier damit rechnen, dass im Rahmen der Grundabtretungsentscheidung eine vollständige Inzidentkontrolle der Betriebsplanzulassung erfolgt, was im Ergebnis auch zur behördlichen Ablehnung der Inanspruchnahme des betroffenen Grundstücks führen kann.

Der grundabtretungsbetroffene Dritte kann sich mit seinem Rechtsbehelf gegen Betriebsplanzulassungen auf eine mögliche Verletzung seiner subjektiven Eigentumsrechte gem. § 42

⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05 (BVerwGE 126, 205 sowie ZfB 2006, 156)

Abs. 2 VwGO stützen.⁵⁵ Ist ein nachträglicher Rechtsbehelf nicht bereits aus anderen Gründen unzulässig (z.B. Verwirkung, Rechtsmissbrauch), können damit auch Rahmenbetriebsplanzulassungen nachträglich angefochten werden, die gegenüber dem Unternehmer bereits bestandskräftig geworden sind. Im Falle eines zulässigen Rechtsbehelfs grundabtretungsbetroffener Dritter ist die Rahmenbetriebsplanzulassung hinsichtlich entgegenstehender öffentlicher Interessen nach § 48 Abs. 2 BBergG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 GG zu überprüfen und ggf. durch eine Gesamtabwägung zu ergänzen. Da die Zulassung eines Betriebsplans als gebundene Entscheidung ohne Ermessen ausgestaltet ist, kann die zuständige Bergbehörde die Gesamtabwägung sowohl im Widerspruchsverfahren als auch im gerichtlichen Verfahren nachholen.⁵⁶

2.d) Verfahren zur Verlängerung von Rahmenbetriebsplänen

Wird die Verlängerung eines Rahmenbetriebsplans beantragt, ist ein vollständiges Zulassungsverfahren mit Prüfung von Versagungsgründen nach §§ 55, 48 Abs. 2 BBergG erforderlich. Handelt es sich bei dem Vorhaben um ein komplexes Großvorhaben (siehe oben II. 1), muss mit der neueren Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG geprüft werden, ob Eigentumsbelange grundabtretungsbetroffener Dritter der Zulassung als öffentliche Interessen nach § 48 Abs. 2 BBergG i.V.m. Art. 14 Abs. 3 GG entgegenstehen. Dies erfordert ggf. eine Beteiligung der Eigentumsbetroffenen und eine Gesamtabwägung mit Grundabtretungsprognose auch in den Fällen, in denen die ursprüngliche Rahmenbetriebsplanzulassung noch keine derartige Prüfung beinhaltete. Die Art des Verwaltungsverfahrens (einfaches Betriebsplanverfahren oder Planfeststellungsverfahren) ist hierfür nicht erheblich. Gegenstand der Abwägung im Zulassungsverfahren der Rahmenbetriebsplanverlängerung ist dabei der Sach- und Rechtsstand zum Zeitpunkt der Verlängerungsentscheidung. Eine rückwirkende Einbeziehung von Eigentumsbelangen Dritter ist nicht erforderlich, wenn der Unternehmer zwischenzeitlich die Verfügungsbefugnis freihändig oder durch Grundabtretung erlangt hat, da insoweit kein entgegenstehender öffentlicher Belang mehr abwägungsrelevant ist.

2.e) Verfahren zur Ergänzung oder Änderung von Rahmenbetriebsplänen

Werden Rahmenbetriebspläne für komplexe Großvorhaben nach § 52 Abs. 4 Satz 2 BBergG geändert oder ergänzt, findet ein neues Zulassungsverfahren nach § 54 Abs. 1 BBergG statt, das sich aber inhaltlich auf die Änderung oder Ergänzung beschränkt. Betrifft die Änderung oder Ergänzung erstmals oder in stärkerem Umfang Eigentumsbelange Dritter, muss im Zulassungsverfahren eine Grundabtretungsprognose auf Basis einer Gesamtabwägung erfolgen, was verfahrensrechtlich eine Beteiligung grundabtretungsbetroffener Dritter bedingt. Da sich öffentliche Interessen im Wege der Gesamtabwägung nur unter Einbeziehung aller entgegenstehenden privaten Interessen rechtsfehlerfrei prüfen lässt, müssen auch diejenigen grundabtretungsbetroffenen Dritten in die Gesamtabwägung einbezogen werden, die von der Änderung oder Erweiterung nicht unmittelbar berührt sind.

Führt die Änderung oder Erweiterung eines Vorhabens zu keiner neuen Betroffenheit von Eigentümern, kann deren Zulassung ohne Nachholung einer Grundabtretungsprognose für die bestandskräftige Ausgangszulassung erfolgen.

⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 273 ff. unter Verweis auf die vorangegangene Rechtsprechung des BVerwG seit dem Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05 (BVerwGE 126, 205, 212)

⁵⁶ BVerfG, a.a.O., Rn. 321 sowie Rn. 331; OVG Münster, Urteil vom 21.12.2007, 11 A 3051/06 (ZfB 2008, 126) zur Nachholung der Gesamtabwägung durch die Bergbehörde im Rahmen eines Berufungsverfahrens gegen einen Grundabtretungsbeschluss

V. Ausstrahlung des Garzweiler-Urteils des BVerfG auf andere bergrechtliche Verfahren

1. Zulegung nach § 35 BBergG

Die Zulegung erweitert die Gewinnungsberechtigung zugunsten des Antragstellers mit Enteignungswirkung gegenüber dem benachbarten Gewinnungsberechtigten. Unabhängig davon, ob als Gewinnungsberechtigung im Sinne von § 4 Abs. 6 BBergG

- das Grundeigentum (bei grundeigenen Bodenschätzen nach § 3 Abs. 4 BBergG) oder
- eine Bergbauberechtigung (bei bergfreien Bodenschätzen nach § 3 Abs. 3 BBergG)

dient, handelt es sich um einen Eingriff ins Eigentum des benachbarten Gewinnungsberechtigten, das als zielgerichteter Entzug und damit als verfassungsrechtlich mögliche Enteignung zugunsten Privater nach Art. 14 Abs. 3 GG einzuordnen ist.⁵⁷

Die Zulegung ist gem. § 35 Nr. 3 BBergG nur zulässig, wenn – ähnlich wie bei der Grundabtretung nach § 79 Abs. 1 BBergG – eine verfassungsrechtlich gebotene Gesamtabwägung durchgeführt wird und diese ergibt, dass Gründe des Allgemeinwohls, hier: die Versorgung des Marktes mit Bodenschätzen, einen grenzüberschreitenden Abbau erfordern.⁵⁸

Die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Enteignungsnorm erfordern eine verfassungskonforme Begrenzung des Tatbestandes in § 35 Nr. 3 BBergG. Analog den Einschränkungen des BVerfG zur Grundabtretungsbefugnis⁵⁹ ist deshalb § 35 Nr. 3 BBergG auf den Allgemeinwohlgrund der „Versorgung des Marktes mit Bodenschätzen“ zu reduzieren. Aus dem Wort „insbesondere“ sind keine weiteren unbenannten Gemeinwohlgründe abzuleiten,⁶⁰ und auch der Auffangtatbestand „andere gesamtwirtschaftliche Gründe“ rechtfertigt keine Zulegung als Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG.

Dagegen verhält sich die Zulegung zur Rahmenbetriebsplanzulassung nicht wie die Grundabtretung zur Rahmenbetriebsplanzulassung. Anders als bei der Grundabtretung schafft eine Zulegung die Voraussetzungen für den Nachweis der Gewinnungsberechtigung nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 BBergG. Die Zulegungsentscheidung ist deshalb strukturell der Rahmenbetriebsplanzulassung vorgelagert. Aus diesem Grund soll und kann eine Rahmenbetriebsplanzulassung keine vorgreifliche Wirkung für die Zulegungsentscheidung haben.⁶¹ Dies gilt auch für die (in der Praxis häufigen) Fälle, dass eine Rahmenbetriebsplanzulassung mit dem Vorbehalt ausgesprochen wird, eine teilweise noch fehlende Gewinnungsberechtigung mit Vorlage des Hauptbetriebsplans nachzuweisen.⁶²

Bei einem grundeigenen Bodenschatz kann der von Zulegung und Grundabtretung betroffene Dritte bereits aufgrund der Grundabtretungsprognose Rechtsschutz gegen die Rahmenbetriebsplanzulassung erhalten. Dass darüber hinaus eine Zulegung erforderlich ist, um die Gewinnungsberechtigung nachzuweisen, führt letztlich zu einer weiteren Vorverlagerung des Rechtsschutzes, da der Inhaber der benachbarten Gewinnungsberechtigung bereits in einem vorangegangenen Zulegungsverfahren eine Gesamtabwägung aller für und wider das Vorhaben sprechenden Belange fordern kann.

⁵⁷ BVerwG, Urteil vom 20.11.2008, 7 C 10/08 (BVerwGE 132, 261 = ZfB 2009, 46)

⁵⁸ BVerwG, Urteil vom 20.11.2008, 7 C 10/08, Juris Rn. 15

⁵⁹ BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08, Rn. 196 ff., siehe oben I.2

⁶⁰ BVerfG, a.a.O., Rn. 197 ff., 200

⁶¹ BVerwG, Urteil vom 20.11.2008, 7 C 10/08, Orientierungssatz 1, juris Rn. 29 f. zur Zulegung im Falle grundeigener Bodenschätze

⁶² BVerwG, Urteil vom 02.11.1995, 4 C 14/94 (BVerwGE 100, 1= ZfB 136, 278), juris Rn. 38 f.

Soll ein bergfreier Bodenschatz grenzüberschreitend in eine benachbarte Bergbauberechtigung abgebaut werden, dann ist

- vor der Rahmenbetriebsplanzulassung eine Zulegungsentscheidung auf Basis einer Gesamtabwägung gegenüber dem benachbarten Bergbauberechtigten und
- mit der Entscheidung über die Rahmenbetriebsplanzulassung eine Grundabtretungsprognose und Gesamtabwägung sowie
- anschließend eine Grundabtretungsentscheidung mit Gesamtabwägung gegenüber dem Grundstückseigentümer

erforderlich. In dieser Konstellation werden insgesamt bis zu drei Gesamtabwägungsvorgänge mit jeweils individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten notwendig.

2. Verfahren zur Erteilung von Bergbauberechtigungen nach § 6 BBergG

Auf die Erteilung von Bergbauberechtigungen ist das Garzweiler-Urteil des BVerfG mit einem vorverlagerten Rechtsschutz eines grundabtretungsbetroffenen Dritten nicht übertragbar. Nach dem gesetzlichen Bewirtschaftungssystem für bergfreie Bodenschätze werden Bergbauberechtigungen als Konzessionen vergeben, die noch nicht zur Ausübung dieser Rechtstitel berechtigen. Konflikte mit dem Grundeigentum sind auf dieser Ebene nicht möglich, da erst die Zulassung des Betriebsplans zu einer Ausübungsberechtigung führt.

Soweit das BVerfG dem grundabtretungsbetroffenen Dritten zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes bei komplexen Großvorhaben einen vorverlagerten Anspruch auf Abwägung der Eigentumsbelange zuspricht, kann diese Begründung nicht auf noch weiter vorverlagerte Entscheidungen im Berechtigtenswesen erweitert werden.⁶³ Denn anders als die Betriebsplanzulassung gestattet die bloße Bergbauberechtigung noch keine bergbaulichen Tätigkeiten, bewirkt also nicht einmal eine faktische Verbindung durch ein an das jeweilige Grundstück heranrückendes Vorhaben. § 11 Nr. 10 BBergG kann insoweit genauso wenig als Schnittstelle zur Berücksichtigung eines öffentlichen Interesses in Form von Eigentumsbelangen Dritter herangezogen werden, da es im Wesen einer Bergbauberechtigung für bergfreie Bodenschätze liegt, unbeschadet der Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden erteilt zu werden.

3. Mitgewinnung von Bodenschätzen nach § 42 BBergG

Auf Mitgewinnungsentscheidungen gemäß § 42 BBergG ist die Rechtsprechung des BVerfG zur Grundabtretung nicht übertragbar, da die Mitgewinnung anders als Grundabtretung oder Zulegung keine Enteignung im Sinne von § 14 Abs. 3 GG darstellt, sondern nur bergtechnische und sicherheitstechnische Voraussetzungen einer Aneignung von mitgewonnenen Bodenschätzen prüft.⁶⁴ Insoweit folgerichtig ist die Entscheidung zur Mitgewinnung nach § 42 BBergG nicht von einer Prüfung der Allgemeinwohldienlichkeit als Rechtfertigung einer Enteignung abhängig, sondern nur vom Erfordernis einer gemeinschaftlichen Gewinnung.

Wird fremdes Eigentum durch das Bergbauvorhaben in Anspruch genommen, kann dies nur durch das eigentliche Bergbauvorhaben mit dem Ziel der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen gerechtfertigt werden, nicht aber durch die Marktversorgung mit den mitgewonnenen Bodenschätzen.⁶⁵

Die Mitgewinnungsentscheidung nach § 42 BBergG ist zudem nicht geeignet, eine Bindungswirkung gegenüber dem Grundeigentümer in einem nachfolgenden Grundabtretungsverfahren

⁶³ So auch OVG Bautzen, Beschluss vom 23.06.2014, 1 A 529/11, Rn. 10 f. unter Bezugnahme auf das Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013

⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 24.06.2010, 7 C 16/09 (ZfB 2010, 136), juris Rn. 12

⁶⁵ BVerwG, Urteil vom 24.06.2010, 7 C 16/09, juris Rn. 29

zu bewirken, da sie mit dem wie oben beschriebenen beschränkten Entscheidungsinhalt zur bergtechnischen oder sicherheitstechnischen Notwendigkeit keine Eigentumsbelange abwägen kann. An dieser Beurteilung hat auch die neuere Rechtsprechung des BVerfG nichts geändert.

4. Bergschadensrecht nach §§ 114 ff. BBergG

In Abgrenzung zur Grundabtretung als Enteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG basiert das Bergschadensrecht auf der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Grundsätze zur Grundabtretung sind daher auf das Bergschadensrecht nicht übertragbar.

Nach der bergbehördlichen Praxis und ständigen Rechtsprechung im Anschluss an das Moers-Kapellen-Urteil des BVerwG⁶⁶ ist im Betriebsplanverfahren bei untertägigen Vorhaben zu prüfen, ob die Abbaueinwirkungen zu schweren Bergschäden führen können, die dann primäre Abwehransprüche des Bergschadensbetroffenen und entsprechende Schutzvorkehrungen zur Verhinderung dieser Auswirkungen im Betrieb begründen. Die hierfür notwendige Abwägung des Interesses an der Rohstoffgewinnung einerseits und den Schutzinteressen des Oberflächeneigentümers andererseits bedingt eine Beteiligung von Eigentümern im Einwirkungsbe- reich des Abbaus mit Gefahr schwerer Bergschäden nach § 48 Abs. 2 BBergG und wird üblicherweise durch Sonderbetriebspläne gewährleistet. Diese Praxis wurde von der Rechtsprechung auch im Falle von planfeststellungspflichtigen Vorhaben bestätigt.⁶⁷

Die auf § 48 Abs. 2 BBergG gestützte Abwägung zu den Abbaueinwirkungen ist jedoch nicht identisch mit der enteignungsspezifischen Gesamtabwägung aufgrund Art. 14 Abs. 3 GG. Denn mangels zielgerichteten Entzugs des Eigentums stellen selbst schwere Bergschäden keine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG dar; sondern sind lediglich ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG.⁶⁸ Prüfungs- und Entscheidungsmaßstab im Betriebsplanverfahren ist deshalb, inwieweit dem potentiell Bergschadensbetroffenen

- lediglich reine Schadenersatzansprüche und Duldungsverpflichtungen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG zugewiesen werden dürfen bzw.
- ab welcher Schwere der Abbaueinwirkungen ein primärer Schutzanspruch des Eigentümers zur Verhinderung unverhältnismäßiger Schäden im Betriebsplanverfahren durchgesetzt werden muss.⁶⁹

Diese eigenständige Abwägung des öffentlichen Interesses an der Rohstoffversorgung gegenüber dem aus Art. 14 Abs. 1 GG abgeleiteten Schutzanspruch des Oberflächeneigentümers beinhaltet keine umfassende Gesamtabwägung im Sinne der Enteignungsprüfung nach Art. 14 Abs. 3 GG, die z.B. auch eine Vorhabensrechtfertigung und Erforderlichkeit des Vorhabens voraussetzt.

Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass die differenzierte Rechtsprechung und Verwaltungspraxis nach der Moers-Kapellen-Entscheidung des BVerwG von der Rechtsprechung des BVerfG zur Grundabtretung unberührt bleibt.

⁶⁶ BVerwG, Urteil vom 16.03.1989, 4 C 36/85 (BVerwGE 81, 329 = ZfB 1989, 199) – „Moers-Kapellen“

⁶⁷ BVerwG, Urteil vom 15.12.2006, 7 C 6/06 (BVerwGE 127, 272 = ZfB 2006, 315); BVerwG, Urteil vom 29.04.2010, 7 C 18/09 (ZfB 2010, 129)

⁶⁸ BVerwG, Urteil vom 16.03.1989, 4 C 36/85, juris Rn. 42 (BVerwGE 81, 329 = ZfB 1989, 199)

⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 16.03.1989, 4 C 36/85, juris 2. Leitsatz: „§ 48 Abs. 2 BBergG ist verfassungskonform dahin auszulegen, dass die zuständige Behörde die Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen beschränken oder untersagen muss, wenn – unbeschadet der in §§ 114 ff. BBergG getroffenen Bergschadensregelung – nur dadurch eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Oberflächeneigentums vermieden werden kann; insoweit ist § 48 Abs. 2 BBergG auch nachbarschützend.“