

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Bergrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

GG Art. 12, 14 Abs. 1 Satz 2

BBergG § 51 Abs. 1, § 53 Abs. 1, § 56 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3,
§ 58 Abs. 1, § 71 Abs. 1 und 3

Stichworte:

Rechtsschutzbedürfnis; Bergwerk; Einstellung; Abschlussbetriebsplan;
Sonderbetriebsplan; Wasserhaltung; Absaufen; Grubenwasserreinigung;
Gewässerbenutzung; Benutzungstatbestand; Quellwassertheorie;
Nachsorgeverantwortung; Verhältnismäßigkeit; Zurechnung;
Zustandsverantwortlichkeit; Verhaltensverantwortlichkeit; Näheverhältnis,
zeitliches; Vertrauensschutz; Ewigkeitshaftung.

Leitsatz/-sätze:

1. Die Bergbehörde kann auf der Grundlage des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG vom Bergwerksunternehmer die Vorlage eines Sonderbetriebsplans zur Grubenwasserreinigung verlangen, wenn diese Frage im Abschlussbetriebsplan offengeblieben ist.

2. Die Nachsorgeverantwortung des Bergwerksunternehmers für die Reinigung des aus einem stillgelegten Bergwerk austretenden Grubenwassers ist nicht durch den Maßstab der wirtschaftlichen Vertretbarkeit begrenzt. Eine Haftungsgrenze nach Maßgabe des allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist erst dann erreicht, wenn das nach dem Verursacherprinzip maßgebliche Zurechnungskriterium der Ausübung einer gefahrgeneigten Tätigkeit nicht mehr trägt.

Urteil des 7. Senats vom 18. Dezember 2014 - BVerwG 7 C 22.12

I. VG Arnshausen vom 16. Oktober 2009
Az: VG 13 K 1587/08

II. OVG Münster vom 26. Januar 2012
Az: OVG 11 A 2635/09



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 22.12
OVG 11 A 2635/09

Verkündet
am 18. Dezember 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. Dezember 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt und Dr. Keller

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2012 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um Fragen der Verantwortlichkeit für die Behandlung des aus einem stillgelegten Metallerzbergwerk austretenden Grubenwassers, das mit Schwermetallen belastet ist.
- 2 Im Bergwerk M. wurden von 1852 bis zur Einstellung der Förderung im März 1992 Pyrit (Schwefelkies), Zink und Blei untertägig abgebaut. Die Grube musste wegen des eindringenden Grund- und Kluftwassers entwässert werden. Das

Grubenwasser war mit Schwermetallen belastet und wurde vor seiner Einleitung in den Vorfluter, die Lenne, in einer vom Ruhrverband betriebenen Kläranlage auf Kosten des Bergwerksunternehmers von der Metallfracht gereinigt.

- 3 Bis zu seiner Stilllegung wurde das Bergwerk von der S. Bergbau GmbH & Co. betrieben. Persönlich haftende Gesellschafterin ist die S. Bergbauverwaltungsgesellschaft mbH, deren alleinige Gesellschafterin die - anfangs anders firmierende - Klägerin ist. Die S. Bergbau GmbH & Co. führte die Grube im eigenen Namen und für Rechnung der Klägerin bzw. später für die S. Chemie GmbH, einer weiteren Untergesellschaft der Klägerin. Im Jahr 2002 beauftragte die Klägerin die S. Bergbau GmbH, das Bergwerk im eigenen Namen, aber auf Rechnung und nach Weisung der Klägerin zu führen. Die Weisungs- und Kontrollrechte gegenüber der S. Bergbau GmbH & Co. übertrug die Klägerin auf die S. Bergbauverwaltungsgesellschaft mbH.

- 4 Das Bergamt ... ließ mit Bescheid vom 21. Oktober 1993 den von der S. Bergbau GmbH & Co. vorgelegten Abschlussbetriebsplan vom 17. Dezember 1991 in der Fassung vom 21. Mai 1992 zu. Im Abschlussbetriebsplan ist im Abschnitt Grubenbetrieb unter Nr. 2.2 (Bewetterung während der Abschlussarbeiten) festgelegt, dass Wetterführung und Wasserhaltung erhalten bleiben, solange noch Verfüllungsmaßnahmen im Grubenbetrieb durchgeführt werden. Über die Regelung der Wetterführung und Wasserhaltung, wenn die Schächte und die Rampe verfüllt und verschlossen werden, ergehe ein Sonderbetriebsplan. In Nr. 3 (Hinweis auf die Verfüllung, Abdeckung und Überwachung der Tageschächte <Sonderbetriebspläne>) wird festgehalten, dass Regelungen über das Einstellen der Wetterführung, der Wasserhaltung, das Verschließen der Tageschächte und aller sonstigen Tagesöffnungen zu gegebener Zeit in Sonderbetriebsplänen vorgelegt werden. Im Zulassungsbescheid wird in Ziffer I. (Untertagebetrieb) unter Nr. 5 angeordnet: "Die Wasserhaltung ist in dem erforderlichen Umfang bis zum endgültigen Verschließen der o.a. Tagesöffnungen aufrechtzuerhalten. Für die Einstellung der Pumpmaßnahmen, die gegebenenfalls schrittweise erfolgen kann bzw. muss, ist ein Sonderbetriebsplan vorzulegen. In diesem Betriebsplan sind auch die sich aus der Einstellung der Pumpmaßnahmen ergebenden Folgen darzulegen."

- 5 Die Wasserhaltung wurde im April 1996 eingestellt. Einen Sonderbetriebsplan vom 8. März 1995 zum Einstellen der Wasserhaltung ließ das Bergamt mit Bescheid vom 2. April 1996 befristet bis zum 31. März 2001 zu. Dieser Sonderbetriebsplan wurde durch einen weiteren Sonderbetriebsplan vom 19. Februar 1999 zum Reinigen von Grubenwasser ergänzt.
- 6 Nach dem Volllaufen der Grube tritt seit März 1999 das Grubenwasser frei aus dem Mundloch des Erbstollens aus. Von dort wird es abgeleitet und in der Grubenwasserfällanlage behandelt, die zwischenzeitlich in das Eigentum des Bergwerksunternehmens übergegangen war. Zur Einleitung des gereinigten Grubenwassers in die Lenne und zur Wasserentnahme wurden dem Bergwerksunternehmen jeweils befristete wasserrechtliche Erlaubnisse erteilt, im Zeitpunkt der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zuletzt verlängert bis zum 31. Dezember 2013, im Laufe des Revisionsverfahrens bis zum 31. Dezember 2015.
- 7 Vor Ablauf der Geltungsdauer des Sonderbetriebsplans beantragte die Klägerin einen neuen Sonderbetriebsplan; sie wies allerdings auf ihre Rechtsauffassung hin, wonach sie für die weitere Reinigung des Grubenwassers nicht mehr zuständig sei. Diesen Sonderbetriebsplan und nachfolgend beantragte Verlängerungen ließ das Bergamt, zuletzt befristet bis zum 28. Februar 2007, zu.
- 8 Nach mehrjährigen, letztlich erfolglosen Verhandlungen der Beteiligten über eine Haftungsbegrenzung für die Grubenwasserreinigung durch Übertragung dieser Aufgabe an eine juristische Person, deren Kapitalstock insbesondere durch eine einmalige Zuwendung seitens der Klägerin ausgestattet werden sollte, gab die nunmehr zuständige Bezirksregierung Arnsberg der Klägerin mit Bescheid vom 8. April 2008 gestützt auf § 71 Abs. 1 BBergG auf, für den Betrieb der Grubenwasserbehandlungsanlage entweder einen neuen, zulassungsfähigen Sonderbetriebsplan als Ergänzung des zugelassenen Abschlussbetriebsplans vorzulegen oder die Verlängerung des bisher gültigen Betriebsplans für die Grubenwasserbehandlung zu beantragen. Die Pflicht zur Reinigung des Grubenwassers ergebe sich aus dem Abschlussbetriebsplan. Die Fortdauer der

Nachsorgeverpflichtung sei der Klägerin derzeit noch zumutbar. Diesen Bescheid hob das Verwaltungsgericht auf die Klage der Klägerin auf. § 71 Abs. 1 BBergG ermächtige die Bergbehörde nicht dazu, den Bergbautreibenden zur Vorlage eines Betriebsplans zu verpflichten. Aus der Nebenbestimmung Nr. 5 folge, dass der Abschlussbetriebsplan sich gerade nicht zur Einstellung der Wasserhaltung und deren Folgen verhalte. Ein eigenständiger Regelungsgehalt komme dieser Nebenbestimmung insoweit nicht zu; sie wiederhole lediglich die sich unmittelbar aus dem Gesetz ergebende Verpflichtung zur Vorlage eines Abschlussbetriebsplans einschließlich der Vorlage von ergänzenden Sonderbetriebsplänen für nicht geregelte oder ausgeklammerte Abschlussarbeiten. Eine Umdeutung in eine Anordnung nach § 71 Abs. 3 BBergG komme nicht in Betracht.

- 9 Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage abgewiesen: Zu Recht habe die Behörde die Anordnung zur Vorlage eines Sonderbetriebsplans für die Grubenwasserbehandlung auf § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG gestützt. Die vorrangige Vorschrift des § 56 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BBergG, die die Maßnahmen unter den Vorbehalt der wirtschaftlichen Vertretbarkeit stelle, greife nicht zugunsten der Klägerin ein. Hier gehe es nicht um die erstmalige Aufnahme einer Nebenbestimmung oder um die nachträgliche Modifizierung einer bereits im Abschlussbetriebsplan enthaltenen Nebenbestimmung. Vielmehr solle ein im Abschlussbetriebsplan noch gar nicht abschließend erfasster Teilbereich der Bergwerksstilllegung geregelt werden. Ein Sonderbetriebsplan über die Grubenwasserbehandlung solle selbstständig zum Abschlussbetriebsplan hinzutreten. Dabei werde von der Klägerin nur das verlangt, was sie unter Nr. 2.2 und 3 des insoweit sächlich eingeschränkten Abschlussbetriebsplans selbst verbindlich angekündigt habe. Deswegen könne dahinstehen, ob die Verlagerung der Grundwasserbehandlung in spätere Sonderbetriebspläne im Grundsatz mit der Gesetzessystematik zu vereinbaren sei. Die Verpflichtung zur Vorlage von Sonderbetriebsplänen über die Grubenwasserbehandlung sei nicht durch den mit Bescheid vom 2. April 1996 zugelassenen Sonderbetriebsplan zum Einstellen der Wasserhaltung endgültig erfüllt worden. Denn damals habe die endgültige Metallfracht des Grubenwassers noch nicht hinreichend genau bestimmt werden können. Ob die Nebenbestim-

mung Nr. 5 des Zulassungsbescheids als ein Begründungselement des streitigen Bescheids diesen allein tragen würde, könne offenbleiben.

- 10 Der angefochtene Bescheid sei ermessensfehlerfrei und genüge insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Mit dem geforderten weiteren Sonderbetriebsplan sei noch kein wirtschaftlich unvertretbarer Aufwand verbunden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt könne nicht festgestellt werden, dass die Grenzen einer unzumutbaren Haftung für Altlasten überschritten seien. Es komme nicht darauf an, ob die Klägerin eine Verhaltens- oder eine Zustandshaftung treffe. Eine unzumutbare Belastung könne zum einen deswegen nicht festgestellt werden, weil mit dem Bescheid noch keine Entscheidung getroffen sei, für welchen Zeitraum von der Klägerin die weitere Behandlung des Grubenwassers verlangt werde. Zum anderen sei auch nach den eigenen Angaben der Klägerin für eine Unverhältnismäßigkeit des Bescheids nichts dargetan. Denn sie habe in den Vergleichsverhandlungen mit dem Beklagten 8 Mio. € zur Sicherung der Grubenwasserklärung angeboten. Unabhängig davon wäre jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt und für absehbare Zukunft eine Kostenbelastung der Klägerin auch deshalb nicht unzumutbar, weil sie die Grube bis zu deren Schließung auf eigene Rechnung und in Kenntnis der Belastung des Grubenwassers mit Schwermetallen betrieben und damit das Risiko entstehender Gefahren bewusst in Kauf genommen habe.
- 11 Mit der vom Senat wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision rügt die Klägerin die Verletzung sachlichen Rechts. Die angefochtene Verfügung sei zum einen wegen des Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage, zum anderen wegen eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz rechtswidrig.
- 12 Auf § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG könne der Bescheid wegen des Vorrangs des § 56 BBergG nicht gestützt werden. Nachträgliche Änderungen des Betriebsplans als des zentralen Steuerungsinstruments seien an bestimmte einschränkende Voraussetzungen geknüpft; dies gelte ausweislich des § 56 Abs. 3 BBergG auch für eine Ergänzung des Abschlussbetriebsplans. Durch den Bescheid werde sie nicht lediglich zu dem von ihr selbst im Abschlussbetriebsplan

angekündigten Verhalten angehalten. Mit seiner gegenteiligen Annahme verstoße das Oberverwaltungsgericht gegen allgemeine Auslegungsgrundsätze. Denn im Abschlussbetriebsplan sei nur die Vorlage eines Sonderbetriebsplans zur untertägigen Wasserhaltung, nicht aber zur übertägigen Wasserreinigung zugesagt worden. Die Grubenwasserreinigung sei demgegenüber im Abschlussbetriebsplan noch nicht abschließend geregelt worden. Entsprechendes gelte für die Nebenbestimmung Nr. 5 des Zulassungsbescheids, da zwischen der dort geforderten Folgenbetrachtung und einer Folgenbewältigung zu unterscheiden sei. Dieses Verständnis folge auch daraus, dass der Bergwerksunternehmer nach der damals anerkannten Rechtsauffassung für die Reinigung des Grubenwassers nach Stilllegung des Bergwerks nicht verantwortlich gewesen sei. Das dort austretende Wasser sei wie eine Quelle zu behandeln, für deren Zustand der frühere Bergwerksunternehmer nicht einzustehen habe. § 71 Abs. 1 BBergG sei zudem keine taugliche Ermächtigungsgrundlage, um einen Bergbauunternehmer zur Vorlage eines Betriebsplans zu verpflichten. Das Betriebsplanverfahren setze einen Antrag voraus, der bei Bergwerksstilllegungen nicht durch Verwaltungsakt erzwungen werden könne, da in § 53 BBergG eine dem § 52 Abs. 2 BBergG entsprechende Regelung fehle. In § 71 Abs. 3 BBergG habe der Gesetzgeber die Konstellation, dass es an einem zugelassenen Abschlussbetriebsplan fehle, ausdrücklich geregelt.

- 13 Das angefochtene Urteil verletze zudem den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Grenze zur Unverhältnismäßigkeit sei entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts schon im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheids überschritten gewesen. Die bei den Vergleichsverhandlungen gemachten Vorschläge der Klägerin seien keinerlei Indiz für eine zumutbare Belastung. Schließlich müsse eine Haftungsbegrenzung trotz Kenntnis der mit dem Bergbau verbundenen Risiken angenommen werden. Sie könne sich nämlich auf den Schutz des Vertrauens auf eine bestimmte Verwaltungspraxis berufen; das neue rechtliche Risiko einer Haftung für die Grubenwasserreinigung nach Betriebseinstellung sei damals nicht erkennbar gewesen. Die bergbauliche Nachsorgehaftung werde unabhängig von der gewählten Ermächtigungsgrundlage durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt, der sich durch den Rückgriff auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit im Sinne des § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG konkretisie-

ren lasse. Hier sei die Orientierung am Gewinnerzielungsprinzip geboten. Dabei werde eine "doppelte Vertretbarkeitsprüfung" verlangt; die Verpflichtung müsse sowohl für den Adressaten als auch für ein vergleichbares Durchschnittsunternehmen wirtschaftlich vertretbar sein. Die Bezugsgröße seien dabei die wirtschaftlichen Verhältnisse des konkreten Bergbaubetriebs und nicht etwa des wirtschaftlich übergeordneten Konzerns. In der Stilllegungsphase sei auf die Kennzahlen der Betriebsphase abzustellen. Deshalb komme es auf die für die Nachsorge gebildeten bzw. zu bildenden Rückstellungen gemäß § 249 HGB zuzüglich noch vorhandener Vermögenswerte, alternativ auf die bisher erwirtschafteten Gewinne an. Konkret ergebe sich hier ein krasses Missverhältnis.

- 14 Der Bescheid sei auch unter Zugrundelegung der Altlasten-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unverhältnismäßig. Diese sei auch für das Bergrecht beachtlich, denn die Einwirkungsmöglichkeiten des Bergbauunternehmers stünden der Zustandsverantwortlichkeit näher als der Verhaltensverantwortlichkeit. Maßgebliches Haftungskriterium sei auch hier, dass die Aufwendungen für die Nachsorge aus dem Betrieb erwirtschaftet werden müssten. Demnach stellten auch insofern die Rückstellungen eine Haftungsgrenze dar. Daneben gebe es ergänzend die Verantwortung der Allgemeinheit, da der Bergbau wirtschaftspolitisch erwünscht sei. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz liege jedenfalls aber deswegen vor, weil im angefochtenen Bescheid die Haftungsgrenzen nicht festgelegt würden. Auch im Bergrecht sei ein Vorgehen in jeweils kleinen Abschnitten wegen des damit verbundenen Prozessrisikos unzumutbar. Im Übrigen sei die ihr erteilte wasserrechtliche Erlaubnis für ihre Belastung nicht entscheidend, da sie nur Folge einer bergrechtlichen Nachsorgepflicht sei.

- 15 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2012 zu ändern und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 16. Oktober 2009 zurückzuweisen.

16 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

- 17 Er verteidigt das angefochtene Urteil und trägt ergänzend im Wesentlichen vor: Die vorrangige Bestimmung des § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG sei nur dann einschlägig, wenn die Zulassung des Betriebsplans ein Regelungsdefizit aufweise. Demgegenüber ziele § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG auf die Durchsetzung der Regelungen eines zugelassenen Betriebsplans und habe somit die fehlende Umsetzung des Betriebsplans im Auge. Hier sei die Nebenbestimmung Nr. 5 über die Vorlage eines Sonderbetriebsplans nicht eingehalten worden. Dabei werde ein weiter Begriff der Wasserhaltung zugrunde gelegt, der nicht nur das Sammeln und das Heben des Wassers zum Gegenstand habe. Die Nebenbestimmung Nr. 5 habe insbesondere eine Folgenbetrachtung gefordert. Das eigene Vorgehen der Klägerin, die sehr wohl Sonderbetriebspläne vorgelegt habe, bestätige dieses Verständnis. Zu Unrecht berufe die Klägerin sich auf eine Verwaltungspraxis. Denn diese sei nicht davon ausgegangen, dass der frühere Bergwerksunternehmer für schädliches Wasser nicht verantwortlich sei. Eine Verpflichtung zur Vorlage eines weiteren Betriebsplans ergebe sich auch daraus, dass hier aufgrund der Komplexität des Verfahrens ein gestuftes Vorgehen gewählt worden sei. § 71 Abs. 3 BBergG stehe dem nicht entgegen, da diese Bestimmung die Handlungsmöglichkeiten der Bergbehörde nur erweitern solle.
- 18 Der angefochtene Bescheid sei nicht unverhältnismäßig. Die Pflicht zur Vorlage von Betriebsplänen für sämtliche noch betriebenen Bergwerksanlagen ende erst mit der Entlassung aus der Bergaufsicht; demnach müsse der Betreiber selbst einen Zeithorizont aufzeigen. Das durch bergbauliche Betriebshandlungen begründete Näheverhältnis zur Gefahr sei hier allein durch den Zeitablauf noch nicht gelockert. Die Grundsätze der Altlasten-Rechtsprechung seien hier nicht anwendbar, da es vorliegend um eine Verhaltensverantwortlichkeit des Bergwerksunternehmers als des Betriebsinhabers gehe. Eine reine Opfersituation liege hier nicht vor. Auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit komme es im Rahmen des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG nicht an. Die dann maßgeblichen allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsätze dienten nicht dazu, die Verantwor-

tung des Unternehmers darauf zu beschränken, dass er prognostisch ausreichende Rückstellungen gebildet habe. Der Beklagte habe schließlich auch keine Haftungsgrenze festsetzen müssen. Dies folge aus der vom Gesetzgeber bewusst gewählten Aufgabenverteilung zwischen dem den Betrieb eigenverantwortlich planenden und durchführenden Bergwerksunternehmen einerseits und der Genehmigungs- und Überwachungsbehörde andererseits. Im Übrigen finde die Kostenbelastung der Klägerin ihre Grundlage in den bestandskräftigen wasserrechtlichen Genehmigungen.

- 19 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass der angefochtene Bescheid auf der Grundlage des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG verfahrensfehlerfrei zur Durchsetzung einer in einem Rahmenbetriebsplan vorgesehenen Verpflichtung erlassen worden sei. Zur Frage der Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Verfügung führt er aus: Die in der Altlasten-Rechtsprechung herangezogenen Wertgrenzen seien auf die Verantwortlichkeit nach § 58 Abs. 1 BBergG, die maßgeblich an die Verursachung von Schäden durch die Ausübung einer gefahrgeneigten Tätigkeit anknüpfe, nicht übertragbar. Es könnten allenfalls Parallelwertungen aus dem Umweltschadensrecht herangezogen werden. Danach gelte eine grundsätzliche Einstandspflicht des Betreibers, zugleich sei aber zur Vermeidung von Rückwirkungsproblematiken für solche Fälle Kostenbefreiung vorgesehen, in denen der spätere Umweltschaden ursprünglich legalisiert gewesen sei oder die Tätigkeit nicht als wahrscheinliche Ursache von Umweltschäden habe angesehen werden können. Abschließend betont der Vertreter des Bundesinteresses, dass eine unmittelbare rechtliche Einstandspflicht des Staates für die bergrechtliche Nachsorge verbunden mit zum Teil enormen Belastungen für die öffentlichen Haushalte die Gefahr einer falsch verstandenen Anreizstruktur für Unternehmen hervorrufen könnte; das könnte zu einer restriktiven Zulassungspraxis der Bergbehörden führen mit der Konsequenz, dass das Bergwesen in Deutschland und somit die Rohstoffsicherung durch den Bergbau erheblich zurückgeworfen würden.

II

- 20 Die zulässige Revision ist nicht begründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Dabei kann dahinstehen, ob das angefochtene Urteil auf einem Bundesrechtsverstoß beruht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO); denn es erweist sich jedenfalls aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat die zulässige Klage (1.) zumindest im Ergebnis zu Recht abgewiesen. Die angefochtene Verfügung findet unabhängig von der Auslegung des Abschlussbetriebsplans durch das Oberverwaltungsgericht ihre Rechtsgrundlage in § 71 Abs. 1 Satz 1 Bundesberggesetz - BBergG - i.d.F. der Bekanntmachung vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 71 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) (2.). Sie ist mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vereinbar (3.).
- 21 1. Zu Recht sind die Vorinstanzen von der Zulässigkeit der Klage ausgegangen. Ohne Erfolg macht der Beklagte der Sache nach geltend, dass der Klägerin das Rechtsschutzinteresse fehle, weil ihr auf eine Haftungsbegrenzung abzielendes Klagebegehren ins Leere gehe. Sein Einwand, die Klägerin müsse jedenfalls aufgrund der bestandskräftigen wasserrechtlichen Bescheide zur Einleitung des gereinigten Grubenwassers in den Vorfluter die Kosten für die Reinigung tragen, greift nicht durch.
- 22 Das Rechtsschutzinteresse fehlt nur dann, wenn die Klage für den Kläger eindeutig nutzlos ist, weil sie ihm offensichtlich keinerlei rechtlichen oder tatsächlichen Vorteil bringen könnte (BVerwG, Beschluss vom 14. Juni 2011 - 8 B 74.10 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziffer 3 VwGO Nr. 61 Rn. 11). Davon kann hier schon deswegen nicht ausgegangen werden, weil nicht ausgeschlossen ist, dass eine Begrenzung oder der Fortfall der bergrechtlichen Verantwortlichkeit und eine daraus etwa folgende (partielle) Entlassung aus der Bergaufsicht jedenfalls Rückwirkungen auf die bestandskräftig abgeschlossenen wasserrechtlichen Verfahren haben können. Die Klägerin hat immer zu erkennen gegeben, dass sie diese Verfahren nur als Folge der von ihr in Zweifel gezogenen bergrechtlichen Verantwortlichkeit betrieben hat. Ergäbe sich aus der erstrebten Entscheidung im vorliegenden Verfahren, dass eine solche Verantwortlichkeit

nicht (mehr) besteht, wäre nicht ausgeschlossen, dass im Anschluss hieran das wasserrechtliche Verfahren wieder aufgegriffen wird. Im Übrigen wiese die erstrebte gerichtliche Entscheidung gegebenenfalls über den Zeitraum hinaus, der von den vorliegenden wasserrechtlichen Bescheiden abgedeckt wird.

- 23 2. Die angefochtene Anordnung zur Vorlage eines Sonderbetriebsplans zur Grubenwasserreinigung findet ihre Ermächtigungsgrundlage in § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen zur Durchführung der Vorschriften dieses Gesetzes, der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen und der nach § 176 Abs. 3 BBergG aufrechterhaltenen Rechtsverordnungen zu treffen sind. Diese allgemeine Anordnungsbefugnis bildet das wichtigste Instrument der Bergbehörde zur Erfüllung der Aufgaben der Bergaufsicht. Sie dient dazu, rechtswidrige Zustände zu beseitigen oder deren drohendem Eintritt vorzubeugen. Zur Wahrung rechtmäßiger Zustände zählt, wie sich auch aus der Bezugnahme auf zugelassene Betriebspläne in § 71 Abs. 1 Satz 2 BBergG ergibt, die Durchsetzung von Betriebsplänen (vgl. hierzu Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG, 2. Aufl. 2013, § 71 Rn. 5; Boldt/Weller, BBergG, 1984, § 71 Rn. 5).
- 24 Das Oberverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass die Bergbehörde auf dieser Grundlage die Vorlage eines im Abschlussbetriebsplan bereits vorgesehenen Sonderbetriebsplans angeordnet hat. Eine solche Anordnung ist grundsätzlich möglich (a). Ob indessen die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, das Ergebnis einer gegen Bundesrecht verstoßenden Auslegung des Abschlussbetriebsplans ist, wie die Revision geltend macht (b), kann dahinstehen. Eine bei Wegfall der Bindungswirkung der tatrichterlichen Ausführungen eröffnete eigenständige Auslegung durch den Senat führte zwar zu einem abweichenden Verständnis (c). Die Voraussetzungen des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG liegen aber auch dann insoweit vor, als mit der Anordnung der Vorlage eines Sonderbetriebsplans gesetzliche Pflichten durchgesetzt werden sollen (d).
- 25 a) Erlässt die Bergbehörde zur Durchsetzung eines Betriebsplans eine insoweit unselbstständige Verfügung, wird gerade hierdurch dem grundsätzlichen Vor-

rang des Betriebsplanverfahrens (siehe dazu BVerwG, Urteil vom 16. März 1989 - 4 C 36.85 - BVerwGE 81, 329 <333>) Rechnung getragen. Taugliche Maßnahme als Gegenstand der behördlichen Anordnung kann grundsätzlich alles sein, was sich im Rahmen des zugelassenen Betriebsplans bewegt und was dieser verlangt. Verfolgt der Betriebsplan insbesondere aufgrund der Komplexität des Verfahrens ein gestuftes Vorgehen, so dass er als Rahmen- oder Teilplan der Ausfüllung oder der Vervollständigung durch einen weiteren (Sonder-)Betriebsplan bedarf, kann demnach auch dessen Vorlage auf der Grundlage des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG angeordnet werden. Unüberwindliche vollstreckungsrechtliche Probleme stehen dem nicht entgegen: Auch wenn die Durchsetzung dieser Pflicht im Wege der Ersatzvornahme ausscheidet (so BT-Drs. 8/1315 S. 123), so kann in der Verwaltungsvollstreckung jedenfalls auf das Zwangsmittel des Zwangsgeldes zurückgegriffen werden. Schließlich stellt sich die Frage nach einer speziellen Ermächtigungsgrundlage für die Aufforderung zur Antragstellung nicht, wenn diese Verpflichtung bereits im bestandskräftigen Abschlussbetriebsplan konkretisiert ist.

- 26 b) Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts verpflichtet bereits der Abschlussbetriebsplan die Klägerin, einen Sonderbetriebsplan für die nach Einstellung der Wasserhaltung und Absaufen der Grube erforderliche Grubenwasserbehandlung vorzulegen. Das Oberverwaltungsgericht entnimmt dies - vor dem Hintergrund des im Abschlussbetriebsplan enthaltenen Hinweises auf die noch ungeklärten Fragen zu der Menge und den Inhalten des später aus dem Erbstollen austretenden Wassers - den Angaben in Nr. 2.2 und 3, wonach Sonderbetriebspläne zum einen zur Wasserhaltung bei Verfüllung der Schächte und zum anderen zur Einstellung der Wasserhaltung ergehen müssen. Ob dies revisionsrechtlich zu beanstanden ist, kann offenbleiben.
- 27 Der Senat ist an die tatrichterliche Auslegung eines Verwaltungsakts jedenfalls dann nicht gebunden, wenn sie auf einem Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder Auslegungsregeln (§§ 133, 157 BGB) beruht (vgl. BVerwG, Urteile vom 13. Februar 2014 - 1 C 4.13 - BVerwGE 149, 65 Rn. 10, vom 27. Juni 2012 - 9 C 7.11 - BVerwGE 143, 222 Rn. 16 und vom 14. Februar 2007 - 6 C 28.05 - Buchholz 442.066 § 150 TKG Nr. 3 Rn. 24, je-

weils m.w.N.). Insoweit beachtliche Fehler bei der Ermittlung des Sinngehalts der Nr. 2.2 und 3 des Abschlussbetriebsplans könnten vorliegen, wenn das Oberverwaltungsgericht den darin verwendeten bergrechtlichen Begriff der Wasserhaltung durch die Einbeziehung der Grubenwasserbehandlung überdehnt und damit den für die Auslegung maßgebenden erklärten Willen verfehlt hätte, wie ihn der Adressat bei objektiver Würdigung verstehen konnte (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1980 - 6 C 55.79 - BVerwGE 60, 223 <228 f.>). Dafür könnte auch sprechen, dass Nr. 2.2 sich nicht auf den hier streitigen Zeitraum nach Absaufen der Grube bezieht, während Nr. 3 das Einstellen der Wasserhaltung in den Blick nimmt; nach Absaufen der Grube findet eine Wasserhaltung aber nicht mehr statt. Schließlich dürften auch die Beteiligten übereinstimmend von einem insoweit beschränkten Regelungsgehalt der genannten Bestimmungen ausgegangen sein; denn vor der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts haben sie sich im Rechtsstreit mit den von diesem herangezogenen Bestimmungen des Abschlussbetriebsplans nicht befasst.

- 28 c) Sollten die Bedenken gegen die Tragfähigkeit der vom Oberverwaltungsgericht vertretenen Auffassung durchgreifen, so käme der Senat im Rahmen der ihm dann eröffneten Möglichkeit einer eigenständigen Auslegung des Abschlussbetriebsplans einschließlich des ihn zulassenden Bescheids allerdings zu einem anderen Ergebnis. Unter Berücksichtigung auch dieses Bescheids ergibt sich, dass die Frage, ob die Klägerin weiterhin zur Grubenwasserreinigung verpflichtet bleiben sollte, offengehalten worden ist. Der letzte Satz der Nebenbestimmung Nr. 5 des Zulassungsbescheids geht über die in Nr. 2.2 und 3 des Abschlussbetriebsplans enthaltenen Aussagen zeitlich und inhaltlich hinaus. Er bezieht zusätzlich die Phase nach Einstellen der Wasserhaltung ein und bestimmt insoweit, dass "in diesem Betriebsplan ... auch die sich aus der Einstellung der Pumpmaßnahmen ergebenden Folgen dazulegen" sind. Damit wird - auch ohne ausdrückliche Erwähnung der Grubenwasserreinigung - der Austritt von belastetem Grubenwasser als naheliegende Folge des Einstellens der Wasserhaltung in den Blick genommen. Die gewählte Formulierung, die Folgen seien "dazulegen", ist allerdings so weit und unspezifisch, dass der Nebenbestimmung nicht die Anordnung entnommen werden kann, das Folgeproblem der Grubenwasserreinigung bereits in dem nach der Nebenbestimmung vorzule-

genden Sonderbetriebsplan zu lösen. Gefordert ist eine Problembeschreibung, nicht eine Problembewältigung durch die Klägerin. Die Frage, wen die Pflicht zur Abwasserreinigung treffen soll, ist damit offengehalten worden.

- 29 Äußerungen und Stellungnahmen im Laufe des Verfahrens bestätigen diese Auslegung.
- 30 Schon im Abschlussbetriebsplan hat die Klägerin in Nr. 4.2.8 festgehalten, dass nach dem Volllaufen der Grube und dem Austritt des Wassers aus dem Erbstollen "keine bergbauliche Gewässerbenutzung mehr stattfinden" werde. Auf die Streichung dieser Ausführungen hat die Bergbehörde nicht hingewirkt. Vielmehr findet sich in der Niederschrift über den Erörterungstermin vom 18. Mai 1992 - auf diese wird im Zulassungsbescheid zur Begründung unter Ziffer IV ausdrücklich Bezug genommen - der Hinweis, dass der Unternehmer vorläufig für die Grubenwasserbehandlungsanlage zuständig bleiben solle. Die Zuständigkeit nach Absaufen der Grube sei kontrovers diskutiert worden; der Bergwerksbetreiber schließe ebenso wie der Ruhrverband die Kostenübernahme nach Beendigung der Abschlussarbeiten aus. Insoweit wurde eine rechtliche Prüfung durch das Landesoberbergamt angekündigt. Deren Ergebnis wird in einem Vermerk vom 6. April 1993 über ein Gespräch zwischen den Beteiligten vom 28. Januar 1993 wiedergegeben. Danach sei die Kostenübernahme für den nach Absaufen der Grube wieder erforderlichen Betrieb der Grundwasserbehandlungsanlage eine privatrechtlich zu regelnde Angelegenheit zwischen dem Bergbaubetreiber und dem Ruhrverband. Die Klärung der Frage werde nicht Gegenstand des Abschlussbetriebsplan-Verfahrens und der Zulassung dieses Plans sein.
- 31 Diese Erwägungen erklären sich ersichtlich vor dem Hintergrund der von der Klägerin so bezeichneten "Quellwassertheorie". Danach soll durch das - als natürlicher Vorgang zu verstehende - Austreten von Wasser aus einem stillgelegten Bergwerk ein wasserrechtlicher Benutzungstatbestand nicht mehr erfüllt und eine bergrechtliche Verantwortlichkeit nicht mehr gegeben sein (siehe hierzu Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 9 Rn. 70, vorrangig im Zusammenhang mit den Benutzungsarten des Abs. 1; Reinhardt, NuR 1999, 134

<136>; zuvor Gieseke/Wiedemann/Czychowski, WHG, 5. Aufl. 1989, § 3 Rn. 58 sowie Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG, 2. Aufl. 2013, § 53 Rn. 74, § 56 Anhang Rn. 574; dies., BBergG, 1. Aufl. 1983, § 56 Rn. 333). Nach Äußerungen aus der behördlichen Praxis sollte jedenfalls die wasserrechtliche Bewertung nicht nur für echte Benutzungstatbestände im Sinne von § 3 Abs. 1 WHG a.F. (§ 9 Abs. 1 - Wasserhaushaltsgesetz - WHG n.F. - i.d.F. der Bekanntmachung vom 31. Juli 2009 <BGBl. S. 2585>, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15. November 2014 <BGBl. I S. 1724>), sondern auch für den (unechten) Benutzungstatbestand des § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG a.F. (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 WHG n.F.) gelten; denn dort wird auf die fehlende tätige Einwirkung auf das wasserwirtschaftliche Geschehen (so Oberbergamt Bonn, zitiert in: IWL Kurzberichte September 1966, und Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld, Schreiben vom 15. November 1966) und damit auf das Fehlen einer zweckgerichteten Handlung als Voraussetzung jeglicher wasserrechtlicher Benutzung verwiesen (vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, 11. Aufl. 2014, § 9 Rn. 72). Unklar bleibt allerdings, ob nach der behördlichen Praxis das Fehlen eines wasserrechtlichen Benutzungstatbestands gleichsam automatisch den Wegfall einer bergrechtlichen Verantwortlichkeit nach sich gezogen hat. Äußerungen im Erörterungstermin deuten darauf hin, dass insoweit seitens der Behörden eine getrennte Betrachtung vorgenommen werden sollte; denn die wasserrechtliche Betrachtung - kein Benutzungstatbestand - wurde im Erörterungstermin vom Vertreter der Wasserbehörde als nicht mehr klärungsbedürftig dargestellt.

- 32 Auch in Kenntnis solcher Überlegungen erschließt sich das mitgeteilte Ergebnis der behördlichen Rechtsprüfung allerdings nur unvollständig. Denn es bleibt unklar, welche Rechtsbeziehungen - abgesehen vom Übergang des Eigentums an der Grubenwasserbehandlungsanlage - privatrechtlich zu regeln sein sollten. Das kann indessen auf sich beruhen; im vorliegenden Zusammenhang entscheidend ist nämlich die Feststellung, dass die Frage einer Kostenübernahme für die Grubenwasserbehandlung sich immer auch auf die dieser vorausliegende materiell-rechtliche (öffentlich-rechtliche) Verantwortlichkeit für diese Aufgabe bezieht. Hierzu sollte folglich eine Regelung nicht getroffen werden. Der Abschlussbetriebsplan kann demnach nicht so verstanden werden, dass die Klägerin bereits durch seine Festlegungen zur Vorlage eines Sonderbetriebsplans

verpflichtet wird. Die Regelung der Grubenwasserbehandlung nach Einstellung der Wasserhaltung wird vielmehr der Sache nach einer späteren Entscheidung vorbehalten.

- 33 Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass ein solches Verständnis die Anforderungen an den Inhalt eines Abschlussbetriebsplans außer Acht lasse. Nach § 53 Abs. 1 BBergG ist für die Einstellung eines Betriebs ein Abschlussbetriebsplan nach den dort im Einzelnen aufgeführten Maßgaben aufzustellen. Er dient nach Abschluss des auf Gewinnung von Bodenschätzen gerichteten aktiven Bergwerksbetriebs dessen ordnungsgemäßer Abwicklung durch Wiedernutzbarmachung der vom Betrieb in Anspruch genommenen Flächen und der Abwehr von Gefahren, die auf der zuvor vom Bergwerksunternehmer aufgenommenen Betriebsführung beruhen. Er soll hiernach im Grundsatz eine - vorbehaltlich weiterer öffentlich-rechtlicher Gestattungen - umfassende und abschließende Regelung der mit der Betriebseinstellung verbundenen Probleme enthalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 - BVerwGE 100, 31 <40>). Eine Verfahrensstufung durch den Erlass von Teilentscheidungen, die von der Ermächtigung zum Erlass des vollständigen Verwaltungsakts gedeckt sind, ist indes bei komplexen Vorhaben zulässig, um die aufgeworfenen Probleme schichtweise abzuarbeiten (Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG, 2. Aufl. 2013, § 53 Rn. 59; Beckmann, DÖV 2010, 512 <514 f.>). Dies gilt umso mehr, wenn die nach § 53 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 BBergG abzuwehrenden "gemeinschaftlichen Einwirkungen" erst mit gewissem zeitlichen Verzug auftreten können und sodann bewertet und bewältigt werden müssen. Die Behörde hat dementsprechend den Abschlussbetriebsplan schon im Erörterungstermin als "Rahmenantrag" bezeichnet.
- 34 d) Fehlt es im Abschlussbetriebsplan an einer Festlegung über die Vorlage eines Sonderbetriebsplans zur Grubenwasserreinigung, kann diese über eine bloße Ergänzung im Sinne von § 53 Abs. 1 Satz 2 BBergG (siehe BT-Drs. 8/1315 S. 108) hinausgehende Vervollständigung des Plans ebenfalls auf der Grundlage des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG - nunmehr zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht - verlangt werden.

- 35 (1) Der Rückgriff auf die allgemeine Ermächtigungsgrundlage des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG ist nicht deswegen ausgeschlossen, weil von der Klägerin eine Antragstellung nach § 54 Abs. 1 BBergG verlangt wird. Einer speziellen Ermächtigungsgrundlage bedarf es hierzu nicht.
- 36 Der nach § 53 Abs. 1 BBergG für die Einstellung des Betriebs erforderliche Abschlussbetriebsplan knüpft an die vorherige, aus eigenem Antrieb übernommene Bergbautätigkeit an. Es steht nicht im freien Belieben des Bergbauunternehmers, sich den damit verbundenen Belastungen, die sich insbesondere aus den der Gefahrenabwehr dienenden Anforderungen ergeben können, zu unterwerfen oder nicht. Schon dies unterscheidet den Abschlussbetriebsplan grundlegend von Betriebsplänen für die Errichtung und Führung des Betriebs (§ 51 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 und 2 BBergG), die den Rechtskreis des Unternehmers erweitern, ihn begünstigen und ihm deswegen nicht aufgedrängt werden dürfen. In diesem von Freiwilligkeit geprägten Bereich kommt ein hoheitlicher Zwang zur Antragstellung für den mitwirkungsbedürftigen Verwaltungsakt grundsätzlich nicht in Betracht (siehe hierzu Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 22 Rn. 26 ff. m.w.N.). Eine Ausnahme macht § 52 Abs. 2 BBergG nur für die Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans, der indessen die Entscheidung des Unternehmers zur Errichtung und Führung eines betriebsplanpflichtigen Betriebs voraussetzt. Aus diesem Regelungszusammenhang erklärt sich, warum hierfür eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage für das behördliche Handeln normiert ist. Rückschlüsse auf das Verständnis des § 53 Abs. 1 BBergG, in dem eine entsprechende Formulierung fehlt, und die Reichweite der dort heranzuziehenden allgemeinen Anordnungsbefugnis nach § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG sind deswegen nicht möglich.
- 37 (2) Die Regelung des § 71 Abs. 3 BBergG steht der Annahme, dass § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG sich auch auf die Verpflichtung zur Vorlage eines Abschlussbetriebsplans erstreckt, nicht entgegen. § 71 Abs. 3 BBergG ermächtigt die Behörde im Falle der Einstellung des Betriebs ohne zugelassenen Abschlussbetriebsplan zur Anordnung der erforderlichen Maßnahmen, um die Erfüllung der in § 55 Abs. 2 BBergG bezeichneten Voraussetzungen sicherzustellen.

len. Damit sollen, wie sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergibt, die behördlichen Handlungsmöglichkeiten in diesen Fällen auch wegen der Annahme, die Möglichkeiten der Vollstreckung einer Vorlageverpflichtung seien eingeschränkt, lediglich erweitert werden (BT-Drs. 8/1315 S. 123). Entsprechendes gilt, wenn ein Abschlussbetriebsplan ein gestuftes Verfahren vorsieht, zu einer regelungsbedürftigen Materie noch keine Vorschriften enthält und deswegen durch einen weiteren (Sonder-)Betriebsplan zu vervollständigen ist.

- 38 (3) Schließlich ist die Anwendung von § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG in dieser Situation nicht durch § 56 BBergG ausgeschlossen, der grundsätzlich vorrangig heranzuziehen ist (BVerwG, Urteil vom 16. März 1989 - 4 C 36.85 - BVerwGE 81, 329 <333>; Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG, 2. Aufl. 2013, § 71 Rn. 36).
- 39 § 56 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 BBergG enthält lediglich - insoweit klarstellend (siehe BT-Drs. 8/1315 S. 112) - die auf das Verfahrensrecht bezogene Festlegung, dass auch die Ergänzung eines Betriebsplans der Zulassung in Schriftform bedarf. Es versteht sich von selbst, dass nichts anderes gelten kann, wenn ein Sonderbetriebsplan zu einem bereits zugelassenen Betriebsplan hinzutritt. Eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die Bergbehörde wird damit nicht normiert.
- 40 Der Anwendungsbereich von § 56 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 BBergG ist nicht eröffnet. Danach ist die nachträgliche Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Auflagen unter bestimmten einschränkenden Voraussetzungen, so der wirtschaftlichen Vertretbarkeit, zulässig. Darum geht es hier nicht. Ein Sonderbetriebsplan stellt keine Ergänzung eines bestandskräftig zugelassenen Abschlussbetriebsplans um eine Nebenbestimmung dar. Er ist damit auch nicht vergleichbar, jedenfalls soweit es sich - wie hier - um einen Sonderbetriebsplan handelt, der sich auf Regelungsbereiche bezieht, die vom zugelassenen Abschlussbetriebsplan noch nicht erfasst werden.
- 41 3. Die zutreffend auf § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG gestützte Anordnung genügt den Anforderungen des allgemeinen grundrechtlich fundierten Verhältnismäßig-

keitsgrundsatzes; hieran muss sie sich messen lassen, gleichviel, ob auf einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG oder die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG abgestellt wird. Die geforderte Grubenwasserreinigung ist zur Gewährleistung des Gewässerschutzes geeignet und auch erforderlich. Die Anordnung ist darüber hinaus auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

- 42 a) Der spezielle Maßstab des § 56 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BBergG kommt hier nicht zur Anwendung. Danach sind nachträgliche Auflagen nur dann zulässig, wenn sie für den Unternehmer und für Einrichtungen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich vertretbar sind. § 56 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 BBergG ist, wie oben bereits ausgeführt, hier nicht einschlägig. Es ist auch nicht geboten, die besonderen rechtlichen Anforderungen über die wirtschaftliche Vertretbarkeit auf § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG zu erstrecken (so wohl Piens/Schulte/Graf Vitzthum, BBergG, 1. Aufl. 1983, § 71 Rn. 18; offengelassen im Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 - Buchholz 406.27 § 55 BBergG Nr. 8 S. 33). Das käme allenfalls dann in Betracht, wenn eine vergleichbare Interessenlage bestünde. Das ist nicht der Fall. Die Privilegierung des Unternehmers durch erhöhte Anforderungen an die Feststellung der Verhältnismäßigkeit einer Anordnung trägt dem Gedanken des Vertrauensschutzes Rechnung. Die neuen Anforderungen müssen sich auch an den wirtschaftlichen Dispositionen messen lassen, die der Unternehmer auf der Grundlage eines zugelassenen Betriebsplans getroffen hat; so soll er in der Gewinnungsphase nicht zu einem bei Beachtung der neuen Anordnung dauerhaft unrentablen Betrieb verpflichtet sein. Diese Überlegungen tragen nicht, wenn im Abschlussbetriebsplan die Bewältigung einer bedeutenden und nach Ansicht aller Beteiligten kostspieligen Folge der Betriebseinstellung bewusst offengelassen und folglich der Sache nach einer späteren Entscheidung vorbehalten worden ist. Der Unternehmer kann durch die Anforderungen, die ihn infolge der Vervollständigung eines insoweit lückenhaften Abschlussbetriebsplans treffen, in einem schutzwürdigen Vertrauen auf den alleinigen Fortbestand des Abschlussbetriebsplans in seiner anfänglichen Form nicht enttäuscht werden.

- 43 b) Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne setzt voraus, dass das Verhältnis von Mittel und Zweck angemessen ist, d.h. die Maßnahme darf keinen Nachteil herbeiführen, der zum beabsichtigten Erfolg außer Verhältnis steht. Bei der hiernach gebotenen Gegenüberstellung der mit der Anordnung verbundenen - finanziellen - Belastung und dem damit erstrebten Nutzen bedarf es keiner weiteren Darlegung, dass das mit der Grubenwasserreinigung verfolgte Ziel von größter Bedeutung ist. Die Reinhaltung der Oberflächengewässer nach Maßgabe der wasserrechtlich zu bestimmenden Anforderungen an die Qualität von Einleitungen dient einem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut. Die hierfür erforderlichen, nicht unbeträchtlichen finanziellen Aufwendungen stehen als solche nicht außer Verhältnis zum angestrebten Erfolg.
- 44 Für diese Kosten hat die Klägerin als bergrechtlich verantwortlicher Unternehmer (§ 58 Abs. 1, § 4 Abs. 5 BBergG) grundsätzlich in vollem Umfang einzustehen. Diese Einstandspflicht findet ihre Rechtfertigung in der vorausgegangenen langjährigen Bergbautätigkeit (BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 7 C 40.07 - Buchholz 406.27 § 58 BBergG Nr. 1 Rn. 11; Beschluss vom 14. April 2011 - 7 B 8.11 - ZfB 2011, 112), die sich die Klägerin auch als Rechtsnachfolgerin der früheren Bergwerksunternehmer zurechnen lassen muss (siehe hierzu BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 7 C 3.05 - BVerwGE 125, 325 Rn. 19 ff.). Entgegen der Ansicht der Klägerin liegt der Legitimationsgrund der Haftung nicht allein in der Möglichkeit des Bergbauunternehmens, aus der ihm verliehenen Bergbauberechtigung (§§ 8, 9 BBergG) einen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen, womit zugleich - in Gestalt des erwirtschafteten Gewinns - die Grenze der Haftung bezeichnet werde. Damit wird zu Unrecht ausgeblendet, dass die Bergbautätigkeit mit besonderen Risiken insbesondere auch für die Umwelt verbunden ist. Diese sind nicht deswegen rechtlich unbeachtlich, weil die Tätigkeit aufgrund einer bergbehördlichen Erlaubnis ausgeübt werden darf. Denn eine Legalisierungswirkung kann nur im Rahmen des Regelungsgehalts der Genehmigung nach deren Gegenstand, Inhalt und Umfang eintreten (siehe BVerwG, Urteile vom 2. Dezember 1977 - 4 C 75.75 - BVerwGE 55, 118 <123> sowie vom 16. März 2006 - 7 C 3.05 - BVerwGE 125, 325 Rn. 31). Betriebsplänen für die Gewinnungsphase kommt indessen aufgrund ihrer zeitlichen und inhaltlichen Beschränkung für die Phase der Einstel-

lung des Betriebs keinerlei Rechtswirkung zu. Als Folge der Bergbautätigkeit als einer im besonderen Maße gefahrgeneigten Tätigkeit greifen die bergrechtlichen Nachsorgepflichten nur insoweit ein, als es - wie bei der drohenden Gewässerverunreinigung - um die Abwehr von Risiken geht, die gerade aus dem Bergwerksbetrieb herrühren. Der Austritt von Grubenwasser nach Einstellung der Wasserhaltung mag als solcher ein natürlicher Vorgang sein, die gefährliche Schwermetallbelastung wird indessen maßgeblich durch den Bergbau infolge der Auslaugung der in den Schächten verbliebenen Metallrestgehalte ausgelöst (BVerwG, Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 - BVerwGE 100, 31 <40>).

- 45 Angesichts dieser Verantwortlichkeit aus der vorangegangenen gefahrgeneigten Tätigkeit, die sich nun in einer typisch bergbaubedingten Gefahrenlage niederschlägt, kommt eine Einschränkung der Haftung nach den Grundsätzen der so genannten Altlasten-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 u.a. - BVerfGE 102, 1), wie das Oberverwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, nicht in Betracht. Die dort zur Haftung des Zustandsstörers, der sich durch Einwirkungen jenseits seiner Verantwortungssphäre und mangels eines eigenen aktiven Verursachungsbeitrags selbst in einer Opferrolle befindet (Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 u.a. - BVerfGE 102, 1 <21>), entwickelten Maßstäbe lassen sich auf die bergrechtliche Verhaltensverantwortlichkeit nicht übertragen.
- 46 Eine Beschränkung der Haftung folgt schließlich auch nicht aus der so genannten Quellwassertheorie, die - nach dem Vortrag der Klägerin - nicht zuletzt der Bildung ausreichender Rückstellungen im Wege gestanden habe. Dabei kann dahinstehen, ob sich, wie die Klägerin behauptet, in der Praxis der Bergbehörden durchgängig eine gegebenenfalls auch industrie- und wirtschaftspolitisch motivierte Freistellung von Nachsorgeverpflichtungen für belastetes Grubenwasser nachweisen lässt. Es fehlt jeglicher Hinweis, dass diese Argumentation in gerichtlichen Auseinandersetzungen eine Rolle gespielt hätte. So geht auch das Bundesverwaltungsgericht in der Rammelsberg-Entscheidung (BVerwG, Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 - BVerwGE 100, 31) auf eine vermeintlich einhellige Rechtsauffassung, von der es sich nunmehr absetze, nicht

ein. Denn jedenfalls konnte die Klägerin auf insoweit gleichbleibende rechtliche Rahmenbedingungen in Gestalt einer ihr günstigen Verwaltungspraxis von Rechts wegen nicht vertrauen. Die behauptete Behördenpraxis hatte weder in den während der Gewinnungsphase des Betriebs an die Klägerin gerichteten Entscheidungen einen Niederschlag gefunden, noch war sie normativ verlässlich abgestützt. Eine dessen ungeachtet gehegte Erwartung, nach Beendigung der Erzgewinnung für die Grubenwasserreinigung nicht mehr verantwortlich zu sein, ist rechtlich unbeachtlich. Dies gilt umso mehr als die umweltrechtlichen Anforderungen, auf die das Bergrecht über § 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG Bezug nimmt, nicht statisch sind, sondern einer dynamischen Entwicklung unterliegen. Insbesondere im Bergrecht, das auch in der Entwicklungsphase auf lange Zeiträume angelegt ist, muss der Unternehmer sich auf Änderungen des rechtlichen Umfeldes einstellen.

- 47 Eine Haftungsgrenze ist demnach erst erreicht, wenn das nach dem Verursacherprinzip maßgebliche Zurechnungskriterium nicht mehr trägt. So kann zwar bei der Zuordnung von Verantwortungssphären unter Umständen der Zeitablauf dazu führen, dass ein zunächst maßgeblicher Verursachungsbeitrag völlig in den Hintergrund tritt, nur der jetzt vorfindliche Zustand zu bewerten ist und die Verantwortlichkeit nunmehr neu, etwa nach Maßgabe des Gemeinlastprinzips der Allgemeinheit, zugewiesen wird. Diese Einschätzung und die Formulierung genereller Vorgaben sind indessen in erster Linie dem Gesetzgeber vorbehalten. Er kann dabei etwa in Rechnung stellen, dass das Bergrecht gemäß § 1 Nr. 1 BBergG auch der Sicherung der Rohstoffversorgung dient und der privaten Bergbautätigkeit demnach zugleich ein besonderer öffentlicher Nutzen zukommt (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08 u.a. - BVerfGE 134, 242 Rn. 202; BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 1990 - 7 C 5.90 - BVerwGE 87, 241 <249> und vom 20. November 2008 - 7 C 10.08 - BVerwGE 132, 261 Rn. 20). Ohne eine entsprechende Entscheidung des Gesetzgebers spricht hingegen nichts dafür, bereits angesichts der hier gegebenen Umstände von einer so bedeutsamen Lockerung des zeitlichen Näheverhältnisses auszugehen, dass eine weitere Haftung unangemessen wäre. Nach einer über 100 Jahre währenden Bergbautätigkeit, die 1992 beendet wurde, dauert der nunmehr regelungsbedürftige Zustand seit 1999 an. Selbst wenn

man im vorliegenden Zusammenhang erwägen wollte, eine zeitliche Schranke für die Ausübung von Eingriffsbefugnissen an der früheren Regelverjährungsfrist des § 195 BGB a.F. und der jetzigen Maximalfrist nach § 197 BGB von 30 Jahren als Ausdruck eines allgemeinen, den ursprünglichen Anwendungsbe- reich übersteigenden Rechtsgedankens auszurichten (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2010 - 3 C 4.10 - Buchholz 451.511 § 14 MOG Nr. 3 Rn. 14, 16), wäre diese weder im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung noch dem derzeitigen Zeitpunkt abgelaufen.

- 48 In der Sache ist die Frage einer über die jetzt überschaubaren Zeiträume hin- ausgehenden "Ewigkeitshaftung" demnach weiterhin offen. Dem kann die Klä- gerin nicht entgegenhalten, dass sie zum jetzigen Zeitpunkt jedenfalls zur Si- cherung eines effektiven Rechtsschutzes einen prozeduralen Anspruch auf eine abschließende Entscheidung über eine Haftungsgrenze habe. Auf die Ausfüh- rungen im Altlasten-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 u.a. - BVerfGE 102, 1 <24>) beruft sich die Klägerin zu Unrecht. Denn die Fallgestaltungen sind nicht vergleichbar. Die Sa- nierung einer Altlast ist in der Regel ein einmaliger Vorgang, so dass in einer solchen Anordnung die Festlegung einer betragsmäßigen Haftungsgrenze an- gezeigt sein kann. Vorliegend geht es indessen um zeitlich gestreckte Verpflich- tungen. Diese Verpflichtungen können sich in ihrem Umfang gerade im Laufe der Zeit ändern. So kann sich aufgrund neuer technischer Entwicklungen oder durch sonstige Maßnahmen der Aufwand für die Grubenwasserreinigung deut- lich verringern. In den Akten sind insoweit Überlegungen dokumentiert, nach denen die jährlichen Kosten durch die Einbringung eines basischen Versatzma- terials in die Schächte von 1,3 Mio. € auf 0,3 Mio. € gesenkt werden können. Auch solche Änderungen können für eine bei fortschreitender zeitlicher Distanz anstehende Prüfung, ob eine weitere Verpflichtung noch angemessen ist, von Bedeutung sein.

49 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Krauß

Dr. Philipp

Brandt

Dr. Keller