

**Beschleunigungsmöglichkeiten bei der Umplanung  
von Braunkohlentagebauen**

**Teil II:  
Vorschläge für das Gesetzgebungsverfahren**

**Rechtsgutachten**

im Auftrage  
des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation,  
Digitalisierung und Energie des Landes NRW

von

**Prof. Dr. Martin Beckmann  
Dr. Antje Wittmann**

unter Mitwirkung von

**Dr. Joachim Hagmann**

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen hat die Unterzeichner beauftragt, in einem Rechtsgutachten zu prüfen, welche Möglichkeiten zur Verkürzung der Verfahrensdauer bei bergrechtlichen Zulassungen im Zuge der Umplanung von Braunkohlentagebauen bestehen, wobei insbesondere auch untersucht werden soll, inwieweit Änderungen gesetzlicher Regelungen in Betracht kommen, um die gewünschten Beschleunigungseffekte zu erzielen. Dabei sollen auch Instrumente der Beschleunigungsgesetzgebung aus anderen Rechtsgebieten (insbesondere für Verkehrsprojekte und Energieleitungsausbau) Berücksichtigung finden und neben Änderungen des Bundesberggesetzes auch Änderungen des Verwaltungsprozessrechts erörtert werden.

Zu dieser Fragestellung haben die Unterzeichner in einem Teil I des Gutachtens umfassend Stellung genommen. Auf der Grundlage der dortigen Ergebnisse und einer Auswahl des Ministeriums werden nachfolgend im Teil II des Gutachtens konkrete Änderungsvorschläge für ein Gesetzgebungsverfahren formuliert.

Die Gesetzgebungsvorschläge nehmen Bezug auf das "Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung" (Kohleausstiegsgesetz). Das Kohleausstiegsgesetz sieht eine schrittweise Reduzierung und Beendigung der Braunkohleverstromung vor und hat damit zwangsläufig eine Reduktion der Fördermengen zur Folge, auf die mit Umplanungen und Änderungen der bestehenden Braunkohleplanung und zugelassenen bergrechtlichen Betriebspläne reagiert werden muss. Das Gesetzgebungsverfahren für das Kohleausstiegsgesetz soll auf der Grundlage der in der Bund-Länder-Einigung zum Kohleausstieg vom 15.01.2020 getroffenen Vereinbarungen im ersten Halbjahr 2020 abgeschlossen werden.

## I. Projektmanager

Nach den Ergebnissen des Gutachtens soll die Möglichkeit geschaffen werden, im Verfahren zur Zulassung von bergrechtlichen Betriebsplänen einen Projektmanager einzusetzen. Als Verfahren, in denen Projektmanager hilfreich sein können, kommen sowohl das Verfahren zur Zulassung obligatorischer Rahmenbetriebspläne (Planfeststellungsverfahren mit UVP), als auch sonstige Betriebsplanzulassungsverfahren, insbesondere fakultative Rahmenbetriebsplanverfahren in Betracht. Die Zulassungsverfahren sind zumeist komplex und daher für die unterstützende Tätigkeit eines externen Projektmanagers geeignet.

Eine Beschränkung der Regelung auf Verfahren im Zuge der Umplanung von Braunkohlentagebauen zur Umsetzung des perspektivischen Kohleausstiegs ist nicht angezeigt. Die Möglichkeit, einen Projektmanager einzusetzen, kann auch für andere Betriebsplanzulassungsverfahren sinnvoll sein, da es sich jedenfalls auch bei allen obligatorischen Rahmenbetriebsplanverfahren mit UVP um komplexe Zulassungsverfahren handelt. Tendenziell lassen sich bei vielen Behörden Personalengpässe und dadurch bedingte Verzögerungen der Genehmigungsverfahren feststellen, während die Unternehmer gerade bei komplexen Vorhaben, die mit erheblichen Investitionen verbunden sind, ein großes Interesse an einem zügigen Abschluss der Genehmigungsverfahren haben und bereit sind, sich auch finanziell an den Kosten für ein externes Projektmanagement zu beteiligen.

Fraglich ist, wo eine entsprechende Verfahrensvorschrift im Bundesberggesetz verortet werden könnte. Seiner Überschrift nach enthält § 54 BBergG Regelungen zum Zulassungsverfahren. Die Norm ist allerdings rudimentär; ein komplet-

tes Bild der verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Betriebsplanzulassung entsteht erst aus der Zusammenschau mit weiteren Vorschriften des Kapitels über die Betriebspläne (§§ 50 ff. BBergG) sowie des § 48 BBergG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts.

Vgl. dazu *Dazert*, in: Frenz, Bundesberggesetz, § 54 Rn. 2.

Zudem erfasst § 54 BBergG nach seinem Anwendungsbereich zwar alle herkömmlichen Betriebsplanarten, jedoch nicht das Planfeststellungsverfahren, das für die Zulassung obligatorischer Rahmenbetriebspläne nach § 52 Abs. 2a i.V.m. der UVP-V Bergbau durchzuführen ist. Denn nach § 57 Abs. 1 Satz 1 BBergG tritt im Fall des § 52 Abs. 2 a das Planfeststellungsverfahren an die Stelle des Verfahrens nach den §§ 54 und 56 Abs. 1 BBergG.

Für die Einführung eines Projektmanagers müssten daher entweder Regelungen in § 52 a und in § 54 BBergG aufgenommen werden, oder es müsste eine eigenständige neue Norm, z.B. als § 54 a BBergG geschaffen werden, die ausdrücklich auf das Planfeststellungsverfahren und die sonstigen Betriebsplanzulassungsverfahren Bezug nimmt. Da die letztgenannte Variante eine zusätzliche Aufblähung des Bundesberggesetzes zur Folge hätte und die Unübersichtlichkeit erhöhen würde, schlagen wir folgende Regelung vor:

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**§ 54 wird um einen neuen Absatz 3 ergänzt:**

**„(3) Die zuständige Behörde kann einen Dritten, der als Verwaltungshelfer beschäftigt werden kann, mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten wie beispielsweise**

- 1. der Erstellung von Verfahrensleitplänen unter Bestimmung von Verfahrensabschnitten und Zwischenterminen,**
- 2. der Fristenkontrolle,**
- 3. der Koordinierung von erforderlichen Sachverständigengutachten,**
- 4. dem Qualitätsmanagement der Anträge und Unterlagen des Unternehmers,**
- 5. der ersten Auswertung der eingereichten Stellungnahmen,**
- 6. der organisatorischen Vorbereitung eines Erörterungstermins und**
- 7. der Leitung und Auswertung des Erörterungstermins**

**auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Unternehmers und auf dessen Kosten beauftragen. Die Entscheidung über die Betriebsplanzulassung verbleibt bei der zuständigen Behörde.“**

**§ 57 a wird wie folgt geändert:**

**In § 57 a Abs. 1 wird ein neuer Satz 2 eingefügt:**

**„§ 54 Abs. 3 gilt entsprechend.“**

**Die bisherigen Sätze 2 - 4 werden Sätze 3 - 5.**

### **Begründung**

Die Vorschrift sieht für die Durchführung bestimmter Verfahrensschritte den Einsatz eines Projektmanagers auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Unternehmers und auf dessen Kosten vor (Satz 1). Hiermit soll eine

Möglichkeit zur Verfahrensbeschleunigung gerade bei komplexen Zulassungsverfahren geschaffen werden. Die Tätigkeit des Projektmanagers beschränkt sich auf unterstützende Maßnahmen, während die Entscheidungskompetenz über die Zulassung der Betriebspläne allein bei der zuständigen Behörde verbleibt (Satz 2). Der Projektmanager darf aus rechtsstaatlichen Gründen keine hoheitlichen Tätigkeiten ausführen. Verfahrensschritte, die der Projektmanager vorbereiten und durchführen darf, werden beispielhaft und nicht abschließend in Satz 1 Nr. 1 - 7 genannt. Die Vorschrift entspricht Regelungen in verschiedenen Infrastrukturgesetzen (z.B. NABEG, EnWG, FStrG, AEG), die von der Genehmigungspraxis positiv aufgenommen wurden. Hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Pflichten wie Vertraulichkeit und Wahrung des Datenschutzes muss im Innenverhältnis zwischen Behörde und beauftragtem Projektmanager sichergestellt werden, dass dieser die entsprechenden Vorschriften wie die Behörde einhält. Eine Kostentragungspflicht für den Unternehmer entsteht nur dann, wenn er den Projektmanager entweder vorgeschlagen oder seiner Beauftragung zugestimmt hat.

Um sicherzustellen, dass der Projektmanager sowohl in Planfeststellungsverfahren nach § 52 Abs. 2a, als auch in anderen komplexen Betriebsplanzulassungsverfahren (bspw. den Zulassungsverfahren für fakultative Rahmenbetriebspläne für Braunkohlentagebaue) eingesetzt werden kann, ist eine Regelung in § 54 und § 57 a erforderlich.

## II. Verzicht auf Erörterungstermin

Der Verzicht auf den Erörterungstermin kann zur Beschleunigung des Planfeststellungsverfahrens zur Zulassung eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans beitragen. Die Anhörung im Planfeststellungsverfahren ist in § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG geregelt. Diese Norm findet über § 57a Abs. 1 S. 4 BBergG auf das bergrechtliche Planfeststellungsverfahren Anwendung. § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG verweist wiederum auf § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG, wonach die Anhörungsbehörde die gegen den Plan erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen von Vereinigungen, Behörden und Betroffenen zu erörtern hat. Wie im Gutachten, Teil I gezeigt, kann unter europarechtlichem Blickwinkel auf den Erörterungstermin verzichtet werden; ein schriftliches Anhörungsverfahren reicht aus. Im Bundesberggesetz bedürfte es insoweit einer konkreten Regelung, die dann als *lex specialis* dem § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG vorgeht.

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**In § 57a wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:**

**„(4) In Planfeststellungsverfahren über die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen, die die Anpassung und Umplanung von Braunkohlentagebauen im Zuge der gesetzlich geregelten Beendigung der kohlebasierten Stromerzeugung nach dem Kohleausstiegsgesetz zum Gegenstand haben, kann die zuständige Behörde auf eine Erörterung im Sinne des § 73 Absatz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 18 Absatz 1 Satz 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung verzichten. Außerdem kann die zuständige Behörde in Planfeststellungsverfahren über die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen auf eine Erörterung verzichten, wenn die Durchführung eines Erörterungstermins aus Gründen der**

**öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschließlich der Gefahrenabwehr oder aus Gründen höherer Gewalt nicht möglich ist.“**

**Die bisherigen Abätze 4 – 6 werden Absätze 5 – 7.**

### **Begründung**

Deutschland beendet perspektivisch die kohlebasierte Stromerzeugung und setzt die Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ vorrangig durch das Kohleausstiegsgesetz und entsprechende Vereinbarungen um. Die dort fixierte Abschaltkaskade von Kraftwerken vermindert schrittweise den Bedarf an Braunkohle als Primärenergieträger und Grundlage der Stromerzeugung. Im Zuge des gesetzlich geregelten Kohleausstiegs werden die meisten der heute in Betrieb befindlichen Braunkohlentagebaue deutlich früher zum Ende kommen, als in heutigen Braunkohleplanungen und bergrechtlichen Zulassungen angelegt. Die räumliche Ausdehnung und die Endgestaltung der Tagebaue werden zum Teil deutlich von bisherigen Planungen und Genehmigungen abweichen. Neben der Anpassung landes- und regionalplanerischer Vorgaben durch öffentliche Planungsträger müssen insbesondere bergrechtliche Rahmenbetriebspläne durch die Unternehmen angepasst und durch die Bergbehörden erneut geprüft und zugelassen werden. Die entsprechenden Zulassungsverfahren stehen unter erheblichem Zeitdruck, da ein Stillstand der Tagebaue, die für längere Abbauzeiträume geplant waren, vermieden werden muss. Bei der Umplanung geht es, anders als bei der Neuplanung von Tagebauen, um eine Reduzierung der Abbaufläche und um Anpassungen eines bereits genehmigten Vorhabens, über dessen Auswirkungen bereits entschieden wurde. Vor diesem Hinter-



grund erscheint es angemessen, der Behörde die Möglichkeit einzuräumen, auf den Erörterungstermin zu verzichten. Europarechtlich ist die Durchführung eines Erörterungstermins nicht zwingend vorgeschrieben, da nach Art. 6 Abs. 5 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie ein schriftliches Anhörungsverfahren ausreicht. Auch andere Fachplanungsgesetze sehen eine entsprechende Möglichkeit zu Beschleunigungszwecken vor (vgl. etwa § 17 a FStrG). Die vorgeschlagene Neuregelung wird die allgemeinen Vorgaben aus § 18 UVPG i.V.m. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG in ihrem Anwendungsbereich verdrängen (vgl. auch § 1 Abs. 4 S. 1 UVPG, wonach die Regelungen des UVPG gegenüber fachrechtlichen Spezialregelungen zur UVP nur subsidiäre Geltung beanspruchen). Insbesondere kann ein Verzicht auf den Erörterungstermin auch dann sinnvoll sein, wenn Heilungsverfahren durchzuführen sind, weil verfahrensrechtliche oder materiell-rechtliche Mängel von Einwendern gerügt oder von Gerichten oder der Bergbehörde festgestellt wurden.

Sofern insbesondere aus Gründen des Infektionsschutzes der Erörterungstermin nicht in Anwesenheit der Beteiligten stattfinden kann, kann auf diesen ebenfalls verzichtet werden.

### **III. Kombinierte Betriebspläne, Laufzeiten**

In Teil 1 des Gutachtens wurde dargelegt, dass es gerade im Fall der Umplanung von Braunkohlentagebauen im Zuge der Beendigung der Kohleverstromung unter Beschleunigungsgesichtspunkten sinnvoll sein kann, den Anwendungsbereich der Betriebsplanarten zu flexibilisieren. Außerdem wurde empfohlen, die Laufzeit von Hauptbetriebsplänen von derzeit 2 Jahren (als Regelfall) zu verlängern.

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**§ 52 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt neu gefasst:**

**Für die Errichtung und Führung eines Betriebes sind Hauptbetriebspläne für einen in der Regel fünf Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufzustellen.**

**§ 52 Absatz 2 Nr. 1 wird wie folgt neu gefasst:**

**(2) Die zuständige Behörde kann verlangen, dass**

**1. für einen bestimmten längeren, nach den jeweiligen Umständen bemessenen Zeitraum Rahmenbetriebspläne aufgestellt werden, die allgemeine Angaben über das beabsichtigte Vorhaben, dessen technische Durchführung und voraussichtlichen zeitlichen Ablauf enthalten müssen (fakultativer Rahmenbetriebsplan);**

**§ 52 Absatz 2a Satz 1 wird wie folgt neu gefasst:**

**(2a) Die Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans ist zu verlangen und für dessen Zulassung ein Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe der §§ 57a und 57b durchzuführen, wenn ein Vorhaben gemäß der Verordnung nach § 57c i.V.m. den Vorschriften des Teils zwei Abschnitt eins des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf (obligatorischer Rahmenbetriebsplan).**

**§ 52 Absatz 2d Satz 2 wird wie folgt neu gefasst:**

Die Festlegung kann auch im Rahmen der Zulassung des Haupt-, Sonder- oder Abschlussbetriebsplans oder eines kombinierten Betriebsplans oder kombinierten Abschlussbetriebsplans erfolgen.

Nach § 52 Absatz 2d wird folgender neuer Absatz 3 eingefügt:

**(3) Für die Errichtung und Führung eines Betriebs kann mit Zustimmung der zuständigen Behörde ein Betriebsplan aufgestellt werden, der die Funktionen eines Hauptbetriebsplans und eines fakultativen oder obligatorischen Rahmenbetriebsplans erfüllt (kombinierter Betriebsplan). Die Zustimmung zur Einreichung eines kombinierten Betriebsplans steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Über die Zustimmung entscheidet die zuständige Behörde vor Einreichung des Betriebsplans auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats nach Antragstellung. Die Entscheidung über die Zustimmung ist gerichtlich nicht isoliert anfechtbar. Der kombinierte Betriebsplan kann, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans erfüllt, für einen in der Regel 8 Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufgestellt werden. Im Übrigen gelten für den kombinierten Betriebsplan die für Hauptbetriebspläne und Rahmenbetriebspläne geltenden Vorschriften entsprechend.**

Die nachfolgenden Absätze 3 - 5 werden Absätze 4 – 6.

#### **Begründung**

Das Planungs- und Genehmigungsverfahren für bergbauliche Vorhaben erstreckt sich nach der bisherigen Regelungssystematik des Bundesberg-

gesetzes über mehrere Planungs- und Zulassungsebenen. Mit dieser Stufung und Untergliederung ist das bergrechtliche Zulassungsverfahren besonders flexibel und geeignet, auf technische, geologische oder betriebsbezogene Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der Abbauführung eines vor allem in die längere Zukunft gerichteten Betriebs zu reagieren. Die Betriebsplansystematik des Bundesberggesetzes hat sich insoweit bewährt und soll insgesamt beibehalten werden.

Als nachteilig wird jedoch teilweise empfunden, dass in jedem einzelnen Zulassungsverfahren des gestuften Systems und nach Ablauf der zeitlichen Geltungsdauer der regelmäßig auf zwei Jahre befristeten Hauptbetriebspläne immer wieder neue Betriebspläne aufgestellt und gesonderte behördliche Entscheidungen getroffen werden müssen, auch wenn sich betriebliche Sachverhalte abgesehen von dem räumlich voranschreitenden Abbau kaum ändern. Dies bindet erhebliche Ressourcen der Unternehmer und der Genehmigungsbehörde und bringt einen hohen Zeitaufwand mit sich. Insbesondere wenn, wie bei der Umplanung von Braunkohlentagebauen im Zuge der Beendigung der Kohleverstromung, ein zeitlich überschaubares Vorhaben zur Genehmigung steht, das zum Zeitpunkt der Aufstellung der Betriebspläne schon sehr genau geplant und beschrieben werden kann, oder wenn es um kleinere Abbauvorhaben geht, deren Realisierung nur geringe Unsicherheiten innewohnen, kann es unter Beschleunigungsgesichtspunkten sinnvoll sein, die Laufzeit der Hauptbetriebspläne zu verlängern oder den Rahmen- und den Hauptbetriebsplan zusammenzufassen und diesen kombinierten Betriebsplan in einem Genehmigungsverfahren zur Zulassung zu stellen. Eine entsprechende Möglichkeit der Kombination verschiedener Betriebsplanarten

wird mit der Aufnahme des neuen Absatzes 3, ergänzt durch den neuen § 54 Absatz 3, geschaffen.

Durch die Änderung in Absatz 1 wird die Regelfrist für die Laufzeit von Hauptbetriebsplänen verlängert.

Die Änderungen in Absatz 2 Satz 1 und Absatz 2a Satz 1 dienen dazu, die in dem neuen Absatz 3 verwendeten Begrifflichkeiten (fakultativer Rahmenbetriebsplan, obligatorischer Rahmenbetriebsplan) erstmals in einer Legaldefinition in das Bundesberggesetz einzuführen.

Mit der Möglichkeit, nach Absatz 3 einen kombinierten Betriebsplan zur Zulassung einzureichen, soll eine zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit geschaffen werden, die den Unternehmern optional zur Verfügung steht. Die Entscheidung über die Vorlage eines kombinierten Betriebsplans anstelle getrennter Rahmen- und Hauptbetriebspläne hat der Unternehmer zu treffen. Die Wahl eines kombinierten Betriebsplans setzt zur Wahrung des Verfahrensermessens die Zustimmung der zuständigen Behörde voraus, die darüber auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens binnen eines Monats, vor Einreichung des Betriebsplans unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber beabsichtigten Beschleunigungsmöglichkeit zu entscheiden hat. Die Laufzeit des kombinierten Betriebsplans soll, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernimmt, in der Regel acht Jahre nicht überschreiten. Mit dieser Frist wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der kombinierte Betriebsplan einerseits die Funktion einer Rahmenplanung für das Gesamtvorhaben übernimmt, naturgemäß also längere Zeiträume abzudecken hat, andererseits aber auch die Funk-

tion eines Hauptbetriebsplans mit abbaufreigebender Wirkung besitzt, was voraussetzt, dass das Vorhaben, seine Durchführung und der konkrete Ablauf so konkret vorhersehbar sind, dass eine entsprechende Betriebsplanung und ihre Zulassung in Betracht kommen. Über die Regelung in Absatz 3 Satz 6 soll sichergestellt werden, dass ein kombinierter Rahmenbetriebsplan abgesehen von der abweichenden Laufzeit für die Inhalte, die die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernehmen, sämtlichen formellen und materiellen Anforderungen genügt, die das Gesetz für die in ihm zusammengefassten Betriebsplantypen aufstellt. Auf diese Weise wird erreicht, dass die Kombination nur zu einer verfahrenstechnischen Zusammenfassung getrennter Zulassungsverfahren, nicht aber zu einer Modifikation der gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen führt. Insbesondere wenn ein Hauptbetriebsplan mit einem obligatorischen Rahmenbetriebsplan kombiniert werden soll, müssen die gesetzlichen Vorgaben für das obligatorische Rahmenbetriebsplan eingehalten werden, der kombinierte Betriebsplan muss dann also in einem Planfeststellungsverfahren zugelassen werden, das den Anforderungen des § 52 Abs. 2a, 2d und des § 57a genügt.

Parallel sollen die herkömmlichen Betriebsplanarten weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Die Vorlage eines kombinierten Betriebsplans ist insbesondere dann sinnvoll, wenn das Abbauvorhaben im Zeitpunkt der Betriebsplanung bereits konkret absehbar ist, keine maßgeblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Abbauführung zu erwarten sind und die Planung einen überschaubaren Abbaue Zeitraum betrifft. Nur dann kann die Betriebsplanung bereits die Detailschärfe erreichen, die erforderlich ist, damit die Behörde die Zulassungsvoraussetzungen gem. §§ 55

Abs. 1, 48 Abs. 2 BBergG prüfen und eine Zulassung mit abbaufreigebender Wirkung gem. § 52 Abs. 1 BBergG erteilen kann.

**§ 54 wird wie folgt geändert:**

**§ 54 wird ein neuer Absatz 4 angefügt:**

**(4) Für die letzte Phase eines Gewinnungsbetriebs vor der Betriebseinstellung und für die Betriebseinstellung kann mit Zustimmung der zuständigen Behörde ein Betriebsplan aufgestellt werden, der die Funktionen eines Hauptbetriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans oder eines kombinierten Betriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans erfüllt (kombinierter Abschlussbetriebsplan). Die Zustimmung zur Einreichung eines kombinierten Abschlussbetriebsplans steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Über die Zustimmung entscheidet die zuständige Behörde vor Einreichung des Betriebsplans auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats nach Antragstellung. Die Entscheidung über die Zustimmung ist gerichtlich nicht isoliert anfechtbar. Der kombinierte Abschlussbetriebsplan kann, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans erfüllt, für einen in der Regel 8 Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufgestellt werden. Im Übrigen gelten für den kombinierten Abschlussbetriebsplan die für Hauptbetriebspläne bzw. kombinierte Betriebspläne und für Abschlussbetriebspläne geltenden Vorschriften entsprechend.**

**Begründung:**

Während der Hauptbetriebsplan oder der neu ermöglichte kombinierte Betriebsplan die Errichtung und Führung des Betriebs regeln, betrifft der Abschlussbetriebsplan die Phase der Einstellung des Betriebs (§ 53 Abs. 1 Satz 1). Der Abschlussbetriebsplan regelt die Zeit zwischen der Einstellung des originär auf die unmittelbare Gewinnung eines Bodenschatzes gerichteten Betriebs und dem Ende der Bergaufsicht und dient dazu, Probleme im Zusammenhang mit der Einstellung des Betriebs zu bewältigen und das Ende der Bergaufsicht vorzubereiten. Insbesondere bei Braunkohlentagebauen in der letzten Phase des Abbaus, vor Einstellung des Betriebs, gehen die Betriebsführung i.S.d. § 52 Absatz 1 Satz 1 und die Einstellung des Betriebs i.S.d. § 53 Absatz 1 Satz 1 ineinander über. Der Hauptbetriebsplan muss bspw. schon während der Gewinnungsphase die auf die Ausgestaltung des Restlochs auszurichtenden Randböschungen und zugleich die Verkipfung der Abraummassen als Teil des Abbaus regeln, die ihrerseits aber auch der Wiederherstellung der Erdoberfläche dient und damit zugleich eine Maßnahme der Bodenschatzgewinnung und der Einstellung des Bergbaubetriebs bzw. der Rekultivierung darstellt.

Den Unternehmern soll die Möglichkeit eingeräumt werden, die Betriebsplanung für diese Phase in einem Betriebsplan zusammenzufassen, der gleichzeitig die Funktion eines Haupt- und Abschlussbetriebsplans übernimmt, indem er Maßnahmen der Betriebsführung ebenso wie Maßnahmen zur Einstellung des Betriebs bzw. zur Rekultivierung beschreibt und in dem der Nachweis im Sinne des § 53 Absatz 1 Satz 1 geführt wird, dass die in § 55 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3-13 und Absatz 2 bezeichneten Voraussetzungen erfüllt sind. Zudem soll eine Kombination des Abschlussbe-



etriebsplans mit dem neu geschaffenen kombinierten Betriebsplan ermöglicht werden, um insbesondere für die Umplanung bestehender Braunkohlentagebaue im Zuge der Beendigung der Kohleverstromung die Möglichkeit zu schaffen, den überschaubaren Zeitraum der Beendigung des Abbaus und der anschließenden Betriebseinstellung in einem Betriebsplan zu regeln, der die Funktion eines Rahmen-, Haupt- und Abschlussbetriebsplans übernimmt.

Die Entscheidung über die Vorlage eines kombinierten Abschlussbetriebsplans anstelle getrennter Haupt- und Abschlussbetriebspläne bzw. anstelle eines kombinierten Betriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans hat der Unternehmer zu treffen. Mit der Möglichkeit, einen kombinierten Abschlussbetriebsplan zur Zulassung einzureichen, soll eine weitere, optionale Gestaltungsmöglichkeit geschaffen werden. Parallel sollen die herkömmlichen Betriebsplanarten weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Die Wahl eines kombinierten Abschlussbetriebsplans setzt zur Wahrung des Verfahrensermessens die Zustimmung der zuständigen Behörde voraus, die darüber auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens binnen eines Monats, vor Einreichung des Betriebsplans unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber beabsichtigten Beschleunigungsmöglichkeit zu entscheiden hat.

Die Vorlage eines kombinierten Abschlussbetriebsplans kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn keine maßgeblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Abbauführung mehr zu erwarten sind und die Einstellung absehbar ist. In solchen Fällen kann die Betriebsplanung bereits eine Detailschärfe erreichen, die erforderlich ist, damit die Behörde für die weitere

Abbaufreigabe die Zulassungsvoraussetzungen nach §§ 55 Abs. 1, 48 Abs. 2 und zusätzlich nach § 55 Abs. 1, Abs. 2, 48 Abs. 2 die Zulassungsfähigkeit der geplanten Maßnahmen der Betriebseinstellung überprüfen kann.

Die Laufzeit des kombinierten Abschlussbetriebsplans soll, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernimmt, in der Regel acht Jahre nicht überschreiten. Mit dieser (für den kombinierten Betriebsplan ebenso vorgesehenen) Frist wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der kombinierte Betriebsplan einerseits die Funktion einer Abschlussplanung für das restliche Gesamtvorhaben übernimmt, naturgemäß also längere Zeiträume abzudecken hat, andererseits aber auch die Funktion eines Hauptbetriebsplans mit abbaufreibender Wirkung besitzt, was voraussetzt, dass das Vorhaben, seine Durchführung und der konkrete Ablauf so konkret vorhersehbar sind, dass eine entsprechende Betriebsplanung und ihre Zulassung in Betracht kommen.

Über die Regelung in Satz 6 soll sichergestellt werden, dass ein kombinierter Abschlussbetriebsplan abgesehen von der abweichenden Laufzeit für die Inhalte, die die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernehmen, sämtlichen formellen und materiellen Anforderungen genügt, die das Gesetz für die in ihm zusammengefassten Betriebsplantypen aufstellt. Auf diese Weise wird erreicht, dass die Kombination nur zu einer verfahrenstechnischen Zusammenfassung getrennter Zulassungsverfahren, nicht aber zu einer Modifikation der gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen führt. Insbesondere wenn ein Abschlussbetriebsplan mit einem obligatorischen Rahmenbetriebsplan kombiniert werden soll, müssen die gesetzlichen Vorgaben für das obligatorische Rahmenbetriebsplan eingehalten

werden, der kombinierte Abschlussbetriebsplan muss dann also in einem Planfeststellungsverfahren zugelassen werden, das den Anforderungen des § 52 Abs. 2a, 2d und des § 57a genügt.

#### **IV. Zulassung vorzeitigen Beginns**

Im Teil I des Gutachtens wurde erläutert, dass es insbesondere mit Blick auf die Braunkohlentagebaue, die auf der Grundlage fakultativer Rahmenbetriebspläne geführt werden, sinnvoll sein kann, die für obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassungen in § 52 Absatz 2 b Satz 2 BBergG bereits vorgesehene Möglichkeit einer Zulassung vorzeitigen Beginns auch für fakultativen Betriebsplanzulassungen zu schaffen. Inhaltlich kann dazu die Regelung des § 57 b Absatz 1 BBergG übernommen werden.

Zu erörtern ist die gesetzessystematische Verortung der Neuregelung. Auf den ersten Blick erscheint es gesetzessystematisch verfehlt, in § 57 b BBergG eine Erstreckung der Regelungen zum vorzeitigen Beginn auf das fakultative Rahmenbetriebsplanverfahren vorzusehen, da die Norm bisher, ebenso wie die angrenzenden §§ 57 a und 57 c BBergG, allein das Planfeststellungsverfahren regelt bzw. UVP-pflichtige Vorhaben betrifft. Allerdings enthält auch § 57 d BBergG eine Regelung für alle Betriebsplanarten; zudem wäre die Änderung auf diese Weise nur mit einem geringfügigen Eingriff in das Regelungsgefüge des Bundesberggesetzes verbunden.

Alternativ zu einer Erweiterung des Anwendungsbereiches von § 57 b Absatz 1 BBergG könnte eine wortgleiche Regelung auch als § 54 a BBergG speziell für das

fakultative Rahmenbetriebsplanverfahren geschaffen werden (systematisch hinter den Betriebsplanarten und allgemeinen Verfahrensvorschriften und vor den Zulassungsvoraussetzungen).

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**§ 57 b Absatz 1 wird wie folgt neu gefasst:**

**(1) Die zuständige Behörde kann unter dem Vorbehalt des Widerrufs zulassen, dass bereits vor der Planfeststellung oder der Zulassung eines fakultativen Rahmenbetriebsplans mit der Ausführung des Vorhabens begonnen wird, wenn**

- 1. mit einer Entscheidung zugunsten des Unternehmers gerechnet werden kann,**
- 2. eine nicht wiedergutzumachende Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nicht zu besorgen ist,**
- 3. an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse des Unternehmers besteht und**
- 4. der Unternehmer sich verpflichtet, alle bis zur Entscheidung durch die Ausführung des Vorhabens verursachten Schäden zu ersetzen und, falls das Vorhaben nicht planfestgestellt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen.**

**Begründung**

§ 57 b ermöglicht die Zulassung des vorzeitigen Beginns vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im obligatorischen Rahmenbetriebsplanverfahren. Die Regelung wurde seinerzeit für erforderlich erachtet, weil bis

zur Zulassung des obligatorischen Rahmenbetriebsplans angesichts der Komplexität des Planfeststellungsverfahrens und der Einbindung der UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung häufig erhebliche Zeiträume verstreichen. Das Verfahren zur Zulassung fakultativer Rahmenbetriebspläne kann, gerade bei Braunkohlentagebauvorhaben, die bislang auf der Grundlage fakultativer Rahmenbetriebspläne genehmigt wurden, ähnlich komplex und langwierig sein. Zwar findet hier keine UVP statt, eine umfangreiche Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt aber trotzdem, zumal nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits auf der Ebene der Rahmenbetriebsplanzulassung eine umfassende Gesamtabwägung stattzufinden hat (BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08). Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, auch für das fakultative Rahmenbetriebsplanverfahren die Möglichkeit einer Zulassung vorzeitigen Beginns zu schaffen. Die gewünschte Beschleunigung der Verfahren lässt sich in geeigneten Fällen mit der Zulassung des vorzeitigen Beginns erreichen, weil die Zulassung vorzeitigen Beginns den Unternehmer berechtigt, mit Errichtungs- und Durchführungsmaßnahmen unmittelbar zu beginnen. Die materiell-rechtlichen Anforderungen, die § 57 b Absatz 1 Nr. 1 – 4 in der bislang geltenden Fassung normiert und die für das fakultative Rahmenbetriebsplanverfahren übernommen werden sollen, stellen sicher, dass Unternehmer nicht in ungeeigneten Fällen vom vorzeitigen Beginn Gebrauch machen können.

## V. Enteignungsrechtliche Vorwirkung

Im ersten Teil des Gutachtens wurde erläutert, dass ein Beschleunigungseffekt erzielt werden kann, wenn die Entscheidung über die Zulassung obligatorischer

Rahmenbetriebspläne mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung ergehen kann. Eine entsprechende Regelung kann in die Vorschriften über die Grundabtretung eingefügt werden.

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**§ 79 Abs. 1 wird wie folgt neu gefasst:**

**(1) Die Grundabtretung ist im einzelnen Falle zulässig, wenn sie dem Wohle der Allgemeinheit dient, insbesondere die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte gesichert werden sollen, und der Grundabtretungszweck unter Beachtung der Standortgebundenheit des Gewinnungsbetriebes auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. Erfolgt die Grundabtretung zur Umsetzung eines Vorhabens nach § 52 Absatz 2 a Satz 1, ist der festgestellte Plan dem Grundabtretungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend.**

**Begründung:**

Die Grundabtretung stellt das spezielle bergrechtliche Enteignungsverfahren zur Ermöglichung der Errichtung oder Führung eines Gewinnungsbetriebs dar. Zu den §§ 77 ff. haben das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht eine differenzierte Rechtsprechung entwickelt, nach der jedenfalls bei komplexen Vorhaben, die einer Rahmenbetriebsplanzulassung bedürfen, bereits bei Zulassung des Rahmenbetriebsplans eine umfassende Gesamtabwägung aller für das Vorhaben sprechenden

öffentlichen Belange und aller gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange stattfinden muss. Die Rechtsprechung leitet dieses Normverständnis im Wege einer verfassungskonformen Auslegung des § 48 Abs. 2 aus dem Gebot eines rechtsstaatlichen Verfahrens, das die Verwaltung leitet und dem Begünstigten Sicherheit gibt, und aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ab (BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, Rn. 212 ff.). In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans mangels enteignungsrechtlicher Vorwirkung keine rechtlich bindenden Vorentscheidungen enthalte, so dass die Enteignungsbehörde bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Enteignung erneut eine Gesamtabwägung sämtlicher für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange vornehmen müsse. Mangels enteignungsrechtlicher Vorwirkung der Zulassungsentscheidung mache die Gesamtabwägung im Verfahren über den Rahmenbetriebsplan die Gesamtabwägung im Grundabtretungsverfahren, selbst wenn sie sich inhaltlich weitgehend entspreche, nicht entbehrlich (BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, Rn. 218). Infolge dieser Rechtsprechung kommt es in der Genehmigungspraxis zu unnötigen Doppelprüfungen. Vor diesem Hintergrund ist es unter Beschleunigungsgesichtspunkten und zur Straffung der Verfahren sinnvoll, der Rahmenbetriebsplanzulassung durch Planfeststellungsbeschluss – ebenso wie in vielen anderen Infrastrukturgesetzen vorgesehen – eine enteignungsrechtliche Vorwirkung beizumessen. Im Planfeststellungsverfahren erfolgt zwingend eine umfassende Beteiligung der Eigentumsbetroffenen. Ihre Belange sind nach der oben zitierten ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts ohnehin auf der Ebene der Rahmenbetriebsplanzulassung in eine umfassende Gesamtab-

wägung einzustellen. Insoweit unterscheidet sich die Rahmenbetriebsplanzulassung nicht von anderen Planfeststellungsbeschlüssen, denen nach zahlreichen Fachgesetzen (z.B. FStrG, WHG, EnWG, AEG) enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt.

## VI. Verkürzung des Instanzenzugs

Zur Verkürzung des Instanzenzugs werden zwei alternative Gesetzgebungsvorschläge unterbreitet. Wie im Gutachten dargelegt, ist zweifelhaft, ob eine weitere Ausdehnung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts (mit der vermutlich die größte Beschleunigungswirkung verbunden wäre) politisch durchsetzbar ist, da das Gericht ohnehin bereits als überlastet gilt und der Anteil der erstinstanzlichen Verfahren an der gesamten Geschäftslast des Gerichts bzw. der zuständigen Senate des Bundesverwaltungsgerichts bereits enorm ist.

### 1. Erster Vorschlag:

#### Änderung des § 48 VwGO

**Die Verwaltungsgerichtsordnung wird wie folgt geändert:**

**§ 48 Absatz 1 Satz 1 wird folgende Nr. 11 angefügt:**

**„11. Die Zulassung von obligatorischen oder fakultativen Rahmenbetriebsplänen nach dem Bundesberggesetz, soweit sie die Umplanung von Braunkohlentagebauen zur Umsetzung der Vorgaben des Kohleaus-**



**stiegs-gesetz zum Gegenstand haben, sowie alle zu diesen Vorhaben ergehenden Zulassungen von Hauptbetriebsplänen, kombinierten Betriebsplänen, Sonderbetriebsplänen, Abschlussbetriebsplänen und kombinierten Abschlussbetriebsplänen, Grundabtretungsbeschlüsse und Beschlüsse über die vorzeitige Besitzeinweisung nach dem Bundesberggesetz.**

#### **Begründung**

Mit der Vorschrift soll eine Rechtswegverkürzung und -vereinheitlichung für Klageverfahren gegen die Zulassung von bergrechtlichen Betriebsplänen erreicht werden, die die Umplanung von Braunkohlentagebauen im Zuge der Beendigung der Braunkohleverstromung zum Gegenstand haben. Die entsprechenden Zulassungsverfahren stehen unter besonderem Zeitdruck. Es besteht ein besonderes, gesamtstaatliches öffentliches Interesse an einer schnellen Umsetzung der Maßnahmen, das in den Empfehlungen der WSB-Kommission und den dort vorgegebenen Umsetzungsfristen sowie dem Kohleausstiegsgesetz seinen Ausdruck findet. Bei der Umplanung der Tagebaue handelt es sich um komplexe, großräumige Vorhaben, die sich räumlich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstrecken können. In Nordrhein-Westfalen können derzeit beispielsweise erstinstanzliche Verfahren über solche Vorhaben an den Verwaltungsgerichten Aachen, Düsseldorf und Köln geführt werden.

Eine Reform des § 48 Abs. 1, die vorsieht, die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte auf Streitigkeiten über „Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesberggesetz“ zu erstrecken, leistet keinen Beitrag zu einer Beschleunigung der Planungsverfahren für die Umpla-

nung der bestehenden Braunkohlentagebaue zur Umsetzung des Kohleausstiegsgesetzes. Diese Tagebauplanungen werden nämlich – jedenfalls in Nordrhein-Westfalen – nicht auf der Grundlage eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans im Planfeststellungsverfahren nach § 52 Abs. 2 a BBergG genehmigt, sondern durch Zulassung fakultativer Rahmenbetriebspläne. Ein Planfeststellungsverfahren findet nicht statt.

Da unklar ist, ob § 48 Abs. 1 S. 2, 2. Alt. auch die im Zusammenhang mit der Zulassung eines bergrechtlichen Rahmenbetriebsplans stehenden weiteren Zulassungen von Haupt-, Sonder- und Abschlussbetriebsplänen sowie Grundabtretungsbeschlüsse und Beschlüsse über die vorzeitige Besitzeinweisung nach dem Bundesberggesetz erfassen würde, ein nennenswerter Beschleunigungseffekt für die betroffenen Vorhaben aber nur zu erreichen ist, wenn sämtliche das Vorhaben betreffenden und für die entsprechende Änderung der Abbauführung erforderlichen Zulassungen und Genehmigungen von der Rechtswegverkürzung und -vereinheitlichung erfasst werden, ist eine klarstellende Auflistung aller erfassten Behördenentscheidungen erforderlich.

## 2. Zweiter Vorschlag:

### Änderung des § 50 VwGO

**Die Verwaltungsgerichtsordnung wird wie folgt geändert:**

**§ 50 Absatz 1 Nr. 6 wird wie folgt ergänzt:**

**„... sowie über sämtliche Streitigkeiten, die die Zulassung von obligatorischen oder fakultativen Rahmenbetriebsplänen nach dem Bundesberggesetz betreffen, soweit sie die Umplanung von Braunkohlentagebauen zur Umsetzung der Vorgaben des Kohleausstiegsgesetzes zum Gegenstand haben, einschließlich aller zu diesen Vorhaben ergehenden Zulassungen von Hauptbetriebsplänen, kombinierten Betriebsplänen, Sonderbetriebsplänen, Abschlussbetriebsplänen und kombinierten Abschlussbetriebsplänen, Grundabtretungsbeschlüsse und Beschlüsse über die vorzeitige Besitzeinweisung nach dem Bundesberggesetz.“**

#### **Begründung**

Mit der Vorschrift soll eine Rechtswegverkürzung und -vereinheitlichung für Klageverfahren gegen die Zulassung von bergrechtlichen Betriebsplänen erreicht werden, die die Umplanung von Braunkohlentagebauen im Zuge der Beendigung der Braunkohleverstromung zum Gegenstand haben. Die entsprechenden Zulassungsverfahren stehen unter besonderem Zeitdruck. Es besteht ein besonderes, gesamtstaatliches öffentliches Interesse an einer schnellen Umsetzung der Maßnahmen, das in den Empfehlungen der WSB-Kommission und den dort vorgegebenen Umsetzungsfristen sowie dem Kohleausstiegsgesetz seinen Ausdruck findet. Bei der Umplanung der Tagebaue handelt es sich um komplexe, großräumige Vorhaben, die sich räumlich auf mehrere Verwaltungsgerichtsbezirke erstrecken können. In Nordrhein-Westfalen können derzeit beispielsweise erstinstanzliche Verfahren über dieselben Vorhaben an den Verwaltungsgerichten Aachen, Düsseldorf und Köln geführt werden.

Um einen nennenswerten Beschleunigungseffekt zu erreichen, ist es erforderlich, Streitigkeiten über die entsprechenden Verfahren in erster Instanz dem Bundesverwaltungsgericht zuzuweisen. Es handelt sich um wenige, konkret abgrenzbare Vorhaben und per se um eine Regelung, die nur einen zeitlich begrenzten Anwendungsbereich haben wird, da die Umplanung infolge der Beendigung der Braunkohleverstromung nur die (zahlenmäßig beschränkten) bestehenden Braunkohlentagebaue betrifft und die Umplanung zur Umsetzung des Ausstiegs aus der Kohleverstromung jeweils einmalig für jeden bestehenden Tagebau innerhalb der nächsten Jahre erfolgen wird. Die mit der Neuregelung verbundene zusätzliche Belastung des Bundesverwaltungsgerichts mit erstinstanzlichen Zuständigkeiten ist quantitativ und qualitativ überschaubar. Sie führt auch nicht dazu, dass den Gerichten der Länder keine substanziellen Zuständigkeiten mehr verblieben, da alle sonstigen Klageverfahren über bergrechtliche Zulassungen und Genehmigungen weiterhin in ihrer Zuständigkeit verbleiben.

Da sich die angestrebte Beschleunigungswirkung nur erreichen lässt, wenn sämtliche das Vorhaben betreffenden und für die entsprechende Änderung der Abbauführung erforderlichen Zulassungen und Genehmigungen von der Rechtswegverkürzung und -vereinheitlichung erfasst werden, ist eine klarstellende Auflistung aller erfassten Behördenentscheidungen erforderlich.

Sofern eine Änderung der VwGO nicht in Betracht kommt, könnte eine inhaltlich identische Regelung als Spezialregelung in das BBergG aufgenommen werden.

## VII. Maßnahmen zur Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens

Entsprechend der Empfehlungen im ersten Teil des Gutachtens sollten für das bergrechtliche Verfahren neben der Verkürzung des Instanzenzugs weitere Regelungen zur Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Prozesses geschaffen werden. Diese wären teilweise im Bundesberggesetz, teilweise in der Verwaltungsgerichtsordnung zu verorten.

### 1. Klagebegründungsfrist, Ausschluss der aufschiebenden Wirkung, Fristen für Eilverfahren

Im Bundesberggesetz können – ebenso wie in anderen Infrastrukturgesetzen – speziell für verwaltungsgerichtliche Verfahren gegen bestimmte Zulassungsentscheidungen Klagebegründungsfristen, ein Ausschluss der aufschiebenden Wirkung von Anfechtungsklagen und Fristen für Eilverfahren vorgesehen werden.

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**In das Bundesberggesetz wird nach § 57 d der nachfolgende § 57 e eingefügt:**

#### **§ 57 e Rechtsbehelfe bei Braunkohlentagebauen**

**(1) Die Anfechtungsklage gegen eine Betriebsplanzulassung, die die Umplanung eines Braunkohlentagebaus im Zuge der Beendigung der Braunkohleverstromung in Umsetzung der Vorgaben des Kohleausstiegsgesetzes zum Gegenstand hat, hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen eine solche Betriebsplanzulassung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung kann nur innerhalb eines Mo-**

nats nach der Zustellung oder der öffentlichen Bekanntmachung der Betriebsplanzulassung gestellt und begründet werden. Darauf ist in der Rechtsbehelfsbelehrung hinzuweisen. § 58 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend.

(2) Treten in den Fällen des Absatzes 1 später Tatsachen ein, die die Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch die Betriebsplanzulassung Beschwerde einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerde von den Tatsachen Kenntnis erlangt.

(3) Der Kläger hat im Fall einer Klage nach Absatz 1 Satz 1 innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind nur zuzulassen, wenn der Kläger die Verspätung genügend entschuldigt. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers zu ermitteln. Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden, wenn der Kläger in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte. § 6 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist nicht anzuwenden.

### **Begründung**

Vergleichbar mit anderen Infrastrukturgesetzen soll auch im Bundesberggesetz eine Regelung zur Beschleunigung und Straffung von Rechtsbehel-

fen gegen Zulassungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Umplanung von Braunkohlentagebauen getroffen werden. Die entsprechenden Zulassungsverfahren stehen unter besonderem Zeitdruck. Es besteht ein besonderes, gesamtstaatliches öffentliches Interesse an einer schnellen Umsetzung der Maßnahmen, das in den Empfehlungen der WSB-Kommission und den dort vorgegebenen Umsetzungsfristen sowie dem Kohleausstiegsgesetz seinen Ausdruck findet. Bei der Umplanung der Tagebaue handelt es sich um komplexe, großräumige und umstrittene Vorhaben, die erfahrungsgemäß häufig beklagt werden. Um eine Beschleunigung der zu erwartenden Klageverfahren zu erreichen und eine Hemmung des Vollzugs der Genehmigungen, in deren Folge Betriebsstillstände mit möglichen negativen Folgen für die Sicherheit der Tagebaue während der laufenden Klageverfahren auszuschließen, wird die aufschiebende Wirkung von Anfechtungsklagen gegen Zulassungsentscheidungen im Zuge der Umplanung von Braunkohlentagebauen ausgeschlossen und eine Frist zur Einleitung von Eilverfahren eingeführt. Außerdem wird eine Klagebegründungsfrist von 10 Wochen ab Klageerhebung eingeführt.

## **2. Früher erster Erörterungstermin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren**

Im ersten Teil des Gutachtens wurde unter Verweis auf ein vom Nationalen Normenkontrollrat in Auftrag gegebenes Gutachten darauf hingewiesen, dass es auch in Verwaltungsstreitverfahren über bergrechtliche Zulassungsentscheidungen sinnvoll und empfehlenswert sein kann, eine Regelung zur Einführung eines obligatorischen frühen ersten Termins zu schaffen. Das für den Normenkontrollrat erstellte Gutachten sieht eine Ergänzung des § 87 VwGO vor, in der geregelt

werden soll, dass das Gericht in bestimmten Verfahren nach §§ 48 Abs. 1 und 50 Abs. 1 VwGO bei Vorliegen eines Antrags zumindest eines der Beteiligten binnen zwei Monaten nach Eingang der Klageerwiderung die Beteiligten zur Erörterung des Sach- und Streitstandes und des weiteren Verfahrensablaufs sowie zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits laden soll, bevor die Beteiligten zu Ergänzung oder Erläuterung ihrer vorbereitenden Schriftsätze aufgefordert werden. Mit der Ladung soll die Aufforderung verbunden werden können, noch vor der Erörterung zu bestimmten Vorgängen Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen.

Wenn, wie oben vorgesehen, die Verwaltungsstreitverfahren über die Zulassung von obligatorischen oder fakultativen Rahmenbetriebsplänen nach dem Bundesberggesetz, soweit sie die Umplanung von Braunkohlentagebauen im Zuge der Beendigung der Braunkohleverstromung zum Gegenstand haben, sowie über alle zu diesen Vorhaben ergehenden Zulassungen von Haupt-, Sonder- und Abschlussbetriebsplänen oder kombinierten Betriebsplanarten, Grundabtretungsbeschlüsse und Beschlüsse über die vorzeitige Besitzeinweisung als Fallgruppe für eine erstinstanzliche Zuständigkeit des BVerwG bzw. OVG in § 50 Abs. 1 oder § 48 Abs. 1 VwGO aufgenommen werden, würde eine entsprechende Änderung des § 87 VwGO automatisch auch diese Verfahren erfassen.

Der Vorschlag des im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates erstellten Gutachtens lautet wie folgt:

**Die Verwaltungsgerichtsordnung wird wie folgt geändert:**

**§ 87 VwGO wird um einen zusätzlichen Abs. 4 ergänzt:**



**(4) In Verfahren nach § 48 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10 [ggf. Nr. 11] und nach § 50 Absatz 1 Nr. 6 soll der Vorsitzende oder der Berichterstatter bei Vorliegen eines Antrags zumindest eines der Beteiligten binnen zwei Monaten nach Eingang der Klagerwiderung i.S.v. § 85 Satz 2 die Beteiligten gemäß Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 zur Erörterung des Sach- und Streitstandes und des weiteren Verfahrensablaufs sowie zur gütlichen Beilegung des Rechtsstreits laden, bevor die Beteiligten gemäß Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 oder gemäß § 87b Absatz 2 allgemein zur Ergänzung oder Erläuterung ihrer vorbereitenden Schriftsätze aufgefordert werden. Mit der Ladung verbunden werden kann die Aufforderung, noch vor der Erörterung zu bestimmten Vorgängen Tatsachen anzugeben oder Beweismittel zu bezeichnen.“**

zitiert aus: *Wolfgang Ewer*, „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“, Rechtsgutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates, April 2019, S. 83.

**Begründung:**

§ 87 Abs. 1 eröffnet dem Vorsitzenden bereits jetzt die Möglichkeit, vor der mündlichen Verhandlung Anordnungen zu treffen, die notwendig sind, um den Rechtsstreit in einer mündlichen Verhandlung zu erledigen. Mit dieser Vorschrift ist schon jetzt die Möglichkeit gegeben, einen frühen ersten Erörterungstermin durchzuführen und den Prozessvortrag zu steuern. In der gerichtlichen Praxis wird von dieser Möglichkeit aber allenfalls sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht. Ein früher erster Erörterungstermin kann dazu dienen, den Prozessstoff frühzeitig zu sammeln und zu

strukturieren, die aus Sicht des Gerichts relevanten Tatsachen- und Rechtsfragen frühzeitig offenzulegen und insoweit einen zielgerichteten und problembezogenen Vortrag der Parteien zu befördern. Durch prozessleitende Verfügungen kann das Gericht das Verfahren schon ab dem Moment der eigenen Vorbereitung auf den frühen ersten Erörterungstermin lenken und die konzentrierte Auseinandersetzung der Parteien über die entscheidungsrelevanten Rechtsfragen befördern. Eine Verpflichtung des Gerichts zur obligatorischen Durchführung eines frühen ersten Erörterungstermins – jedenfalls auf Antrag mindestens einer Partei – würde zwar eine maßgebliche Änderung der bisherigen Übung der Verwaltungsgerichte mit sich bringen, erscheint aber im Ergebnis jedenfalls bei Großverfahren zu komplexen Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen vorteilhaft, da hier mit umfangreichem Prozessstoff zu rechnen ist und eine frühe Strukturierung und Konzentrierung auf die maßgeblichen Rechtsfragen insgesamt Effizienzgewinne auch auf Seiten des Gerichts mit sich bringt. Auf diese Weise können insbesondere schon frühzeitig konsensuale Lösungen ausgelotet und frühzeitig und gezielt gutachterliche Erkenntnisse eingeholt oder vorsorglich ein ergänzendes Verfahren zur Heilung möglicher Verfahrensfehler durchgeführt werden (umfassende empirische Erhebungen und eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile enthält ein Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates erstelltes Rechtsgutachten von *Ewer*, „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen“, April 2019, S. 79 ff.).

Sollte keine Änderung der VwGO erfolgen, ginge dieser Vorschlag, der auf §§ 48, 50 VwGO Bezug nimmt, ins Leere. Für diesen Fall könnte eine inhaltlich identische Vorschrift als Spezialregelung in das BBergG aufgenommen werden.

### **VIII. Alternative zu Einzeländerungen**

Alternativ zu einzelnen, vorstehend vorgeschlagenen Änderungen des Bundesberggesetzes, die konkret auf die Umplanung von Braunkohlentagebauen zugeschnitten sind, könnte erwogen werden, speziell für diesen Fall eine neue Norm in das Gesetz aufzunehmen, die alle Sonderregelungen bzw. Abweichungen von den allgemeinen Regelungen zusammenfasst. Daneben blieben die Vorschläge zur Ergänzung des § 54 BBergG um Regelungen zum Verfahrensmanager, zur Verlängerung der Regellaufzeit der Hauptbetriebspläne in § 52 Abs. 1 Satz 1 BBergG, zur Einführung einer Legaldefinitionen für den obligatorischen und den fakultativen Rahmenbetriebsplan in § 52 Abs. 2 Nr. 1 und § 52a Satz 1 BBergG, zur Einführung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung in § 79 Abs. 1 BBergG und die Vorschläge zur Änderung der VwGO bestehen.

**Das Bundesberggesetz wird wie folgt geändert:**

**Nach § 57 d wird der neue § 57 e eingefügt:**

**§ 57 e Umplanung von Braunkohlentagebauen**

**(1) Für Vorhaben, die die Umplanung von Braunkohlentagebauen sowie deren Betriebseinstellung in Zuge der Beendigung der Braunkohleverstromung zur Umsetzung des Kohleausstiegsgesetzes zum Gegenstand haben, gelten die nachfolgenden Abweichungen von den vorstehenden Regelungen.**

**(2) Für Vorhaben nach Absatz 1 kann mit Zustimmung der zuständigen Behörde ein Betriebsplan aufgestellt werden, der die Funktionen eines Hauptbetriebsplans und eines fakultativen oder obligatorischen Rahmenbetriebsplans erfüllt (kombinierter Betriebsplan). Die Zustimmung zur Einreichung eines kombinierten Betriebsplans steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Über die Zustimmung entscheidet die zuständige Behörde vor Einreichung des Betriebsplans auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens binnen eines Monats nach Antragstellung. Die Entscheidung über die Zustimmung ist gerichtlich nicht isoliert anfechtbar. Der kombinierte Betriebsplan kann, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernimmt, für einen in der Regel acht Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufgestellt werden. Im Übrigen gelten für den kombinierten Betriebsplan die für Hauptbetriebspläne und Rahmenbetriebspläne geltenden Vorschriften entsprechend.**

**(3) Für die letzte Phase eines Gewinnungsbetriebs vor der Betriebseinstellung und für die Betriebseinstellung kann mit Zustimmung der zuständigen Behörde ein Betriebsplan aufgestellt werden, der die Funktionen eines Hauptbetriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans oder eines kombinierten Betriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans erfüllt (kombinierter Abschlussbetriebsplan). Die Zustimmung zur Einreichung eines kombinierten Abschlussbetriebsplans steht im Ermessen der zuständigen Behörde. Über die Zustimmung entscheidet die zuständige Behörde vor Einreichung des Betriebsplans auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens innerhalb eines Monats nach Antragstellung. Die Entscheidung über die Zustimmung ist gerichtlich nicht isoliert anfechtbar. Der kombinierte Abschlussbetriebsplan kann, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans erfüllt, für einen in der Regel 8**

Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufgestellt werden. Im Übrigen gelten für den kombinierten Abschlussbetriebsplan die für Hauptbetriebspläne bzw. kombinierte Betriebspläne und für Abschlussbetriebspläne geltenden Vorschriften im Übrigen entsprechend.

(4) In Planfeststellungsverfahren für Vorhaben nach Absatz 1 kann die zuständige Behörde auf eine Erörterung im Sinne des § 73 Absatz 6 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 18 Absatz 1 Satz 4 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung verzichten. Außerdem kann die zuständige Behörde in Planfeststellungsverfahren für Vorhaben nach Absatz 1 auf eine Erörterung verzichten, wenn die Durchführung eines Erörterungstermins aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschließlich der Gefahrenabwehr oder aus Gründen höherer Gewalt nicht möglich ist.

(5) Bei Vorhaben nach Absatz 1 kann die zuständige Behörde unter dem Vorbehalt des Widerrufs zulassen, dass bereits vor der Zulassung eines fakultativen Rahmenbetriebsplans mit der Ausführung des Vorhabens begonnen wird, wenn

1. mit einer Entscheidung zugunsten des Unternehmers gerechnet werden kann,
2. eine nicht wiedergutzumachende Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nicht zu besorgen ist,
3. an dem vorzeitigen Beginn ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse des Unternehmers besteht und
4. der Unternehmer sich verpflichtet, alle bis zur Entscheidung durch die Ausführung des Vorhabens verursachten Schäden zu ersetzen und, falls das Vorhaben nicht planfestgestellt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen.

**(6) Erfolgt bei Vorhaben nach Absatz 1 eine Grundabtretung zur Umsetzung eines nach § 52 Absatz 2 a Satz 1 zugelassenen Rahmenbetriebsplans, ist der festgestellte Plan dem Grundabtretungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend.**

**(7) Die Anfechtungsklage gegen eine Betriebsplanzulassung für Vorhaben nach Absatz 1 hat keine aufschiebende Wirkung. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage gegen eine solche Betriebsplanzulassung nach § 80 Absatz 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung kann nur innerhalb eines Monats nach der Zustellung oder der öffentlichen Bekanntmachung der Betriebsplanzulassung gestellt und begründet werden. Darauf ist in der Rechtsbehelfsbelehrung hinzuweisen. § 58 der Verwaltungsgerichtsordnung gilt entsprechend.**

**(8) Treten in den Fällen des Absatzes 7 später Tatsachen ein, die die Anordnung der aufschiebenden Wirkung rechtfertigen, so kann der durch die Betriebsplanzulassung Beschwerte einen hierauf gestützten Antrag nach § 80 Absatz 5 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung innerhalb einer Frist von einem Monat stellen. Die Frist beginnt mit dem Zeitpunkt, in dem der Beschwerte von den Tatsachen Kenntnis erlangt.**

**(9) Der Kläger hat im Fall einer Klage nach Absatz 7 Satz 1 innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung seiner Klage dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Erklärungen und Beweismittel, die erst nach Ablauf dieser Frist vorgebracht werden, sind nur zuzulassen, wenn der Kläger die Verspätung genügend entschuldigt. Der Entschuldigungsgrund ist auf Verlangen des Gerichts glaubhaft zu machen. Satz 2 gilt nicht, wenn es mit geringem Aufwand möglich ist, den Sachverhalt auch ohne Mitwirkung des Klägers zu er-**

**mitteln. Die Frist nach Satz 1 kann durch den Vorsitzenden oder den Berichterstatter auf Antrag verlängert werden, wenn der Kläger in dem Verfahren, in dem die angefochtene Entscheidung ergangen ist, keine Möglichkeit der Beteiligung hatte. § 6 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes ist nicht anzuwenden.**

**Begründung:**

Im Zuge der Beendigung der Braunkohleverstromung in Umsetzung des Kohleausstiegsgesetzes sind Umplanungen der meisten bestehenden Braunkohlentagebaue unerlässlich. Diese kurzfristig erforderlichen Umplanungen orientieren sich am geringeren Kohlebedarf und haben vorgezogene Betriebseinstellungen zum Inhalt. Die entsprechenden Zulassungsverfahren stehen zusätzlich unter erheblichem Zeitdruck, da ein Stillstand der Tagebaue, die für längere Abbaueiträume geplant waren, vermieden werden muss, auch um mögliche negative Folgen für die Sicherheit der Tagebaue auszuschließen. Bei der Umplanung geht es, anders als bei der Neuplanung von Tagebauen, um eine Reduzierung der Abbaufäche und um Anpassungen von bereits genehmigten Vorhaben, über deren Auswirkungen bereits entschieden wurde. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig und angemessen, das Zulassungsverfahren zu straffen, eine gewisse Flexibilisierung bei der Wahl der Zulassungsinstrumente herbeizuführen und beschleunigende Regelungen zum Rechtsschutz einzuführen. Hierzu dient die Neuregelung des § 57e.

Absatz 1 bezeichnet die von der Spezialregelung betroffenen Vorhaben und verweist dabei auf das Kohleausstiegsgesetz.

Absatz 2 ermöglicht es dem Unternehmer, für die Umplanung eines Braunkohlentagebaus einen Betriebsplan aufzustellen, der zugleich die Funktion eines Rahmenbetriebsplans und eines Hauptbetriebsplans übernimmt. Da bei der Umplanung von Tagebauen im Zuge der Beendigung der Kohleverstromung ein zeitlich überschaubares Vorhaben zur Genehmigung steht, das zum Zeitpunkt der Aufstellung der Betriebspläne schon sehr genau geplant und beschrieben werden kann, kann es sinnvoll sein, den Rahmen- und den Hauptbetriebsplan in einem kombinierten Betriebsplan zusammenzufassen und diesen in einem Genehmigungsverfahren zur Zulassung zu stellen. Die Entscheidung über die Vorlage eines kombinierten Betriebsplans anstelle getrennter Rahmen- und Hauptbetriebspläne hat der Unternehmer zu treffen. Mit der Möglichkeit, einen kombinierten Betriebsplan zur Zulassung einzureichen, soll eine zusätzliche Gestaltungsmöglichkeit geschaffen werden, die den Unternehmern optional zur Verfügung steht. Die Wahl eines kombinierten Betriebsplans setzt zur Wahrung des Verfahrensermessens die Zustimmung der zuständigen Behörde voraus, die darüber auf Antrag des Unternehmers unverzüglich, längstens binnen eines Monats, vor Einreichung des Betriebsplans unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber beabsichtigten Beschleunigungsmöglichkeit zu entscheiden hat. Parallel sollen die herkömmlichen Betriebsplanarten weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Die Vorlage eines kombinierten Betriebsplans ist insbesondere dann sinnvoll, wenn das Abbauvorhaben im Zeitpunkt der Betriebsplanung bereits konkret absehbar ist, keine maßgeblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Abbauführung zu erwarten sind und die Planung einen überschaubaren Abbauperioden betrifft. Nur dann kann die Betriebsplanung bereits die De-



tailschärfe erreichen, die erforderlich ist, damit die Behörde die Zulassungsvoraussetzungen gem. §§ 55 Abs. 1, 48 Abs. 2 BBergG prüfen und eine Zulassung mit abbaufreigebender Wirkung gem. § 52 Abs. 1 BBergG erteilen kann. Die Laufzeit des kombinierten Betriebsplans soll, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernimmt, in der Regel acht Jahre nicht überschreiten. Mit dieser Frist wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der kombinierte Betriebsplan einerseits die Funktion einer Rahmenplanung für das Gesamtvorhaben übernimmt, naturgemäß also längere Zeiträume abzudecken hat, andererseits aber auch die Funktion eines Hauptbetriebsplans mit abbaufreigebender Wirkung besitzt, was voraussetzt, dass das Vorhaben, seine Durchführung und der konkrete Ablauf so konkret vorhersehbar sind, dass eine entsprechende Betriebsplanung und ihre Zulassung in Betracht kommen.

In der letzten, von der Umplanung betroffenen Phase des Abbaus, vor Einstellung des Betriebs, gehen bei Braunkohlentagebauen die Betriebsführung i.S.d. § 52 Absatz 1 Satz 1 und die Einstellung des Betriebs i.S.d. § 53 Absatz 1 Satz 1 ineinander über. Der Hauptbetriebsplan muss bspw. schon während der Gewinnungsphase die auf die Ausgestaltung des Restlochs auszurichtenden Randböschungen und zugleich die Verkipfung der Abraummassen als Teil des Abbaus regeln, die ihrerseits aber auch der Wiederherstellung der Erdoberfläche dient und damit zugleich eine Maßnahme der Bodenschatzgewinnung und der Einstellung des Bergbaubetriebs bzw. der Rekultivierung darstellt. Mit Absatz 3 soll den Unternehmern in dieser spezifischen Situation die Möglichkeit eingeräumt werden, die Betriebsplanung für diese „letzte“ Phase eines Tagebauvorhabens in einem Betriebsplan zusammenzufassen, der gleichzeitig die Funktion ei-

nes Hauptbetriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans übernimmt, indem er zum einen noch Maßnahmen der Betriebsführung, zum anderen aber auch die Maßnahmen zur Einstellung des Betriebs bzw. zur Rekultivierung beschreibt und in dem der Nachweis im Sinne des § 53 Absatz 1 Satz 1 geführt wird, dass die in § 55 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3-13 und Abs. 2 bezeichneten Voraussetzungen erfüllt sind. Zusätzlich wird eine Kombination des Abschlussbetriebsplans mit dem neu geschaffenen kombinierten Betriebsplan ermöglicht, um eine weitere Straffung durch Zulassung der Umplanung in einem Betriebsplan zu ermöglichen, der zugleich die Funktionen eines Haupt-, Rahmen- und Abschlussbetriebsplans übernimmt. Die Entscheidung über die Vorlage eines kombinierten Abschlussbetriebsplans anstelle getrennter Haupt- und Abschlussbetriebspläne bzw. anstelle eines kombinierten Betriebsplans und eines Abschlussbetriebsplans hat der Unternehmer zu treffen. Mit der Möglichkeit, einen kombinierten Abschlussbetriebsplan zur Zulassung einzureichen, soll eine weitere, optionale Gestaltungsmöglichkeit geschaffen werden. Parallel sollen die herkömmlichen Betriebsplanarten weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Für die Einreichung eines kombinierten Abschlussbetriebsplans ist die Zustimmung der zuständigen Behörde erforderlich. Die Vorlage eines kombinierten Abschlussbetriebsplans kann insbesondere dann sinnvoll sein, wenn keine maßgeblichen Unsicherheiten hinsichtlich der Abbauführung mehr zu erwarten sind und die Einstellung zeitlich absehbar ist. In diesen Fällen kann die Betriebsplanung bereits die Detail-schärfe erreichen, die erforderlich ist, damit die Behörde für die weitere Abbaufreigabe die Zulassungsvoraussetzungen nach §§ 55 Absatz 1, 48 Absatz 2 prüfen und zusätzlich ggf. nach § 55 Absatz 1, Absatz 2, 48 Absatz 2 die Zulassungsfähigkeit der geplanten Maßnahmen der Betriebs-

einstellung überprüfen kann. Die Laufzeit des kombinierten Abschlussbetriebsplans soll, soweit er die Funktion eines Hauptbetriebsplans übernimmt, in der Regel acht Jahre nicht überschreiten. Mit dieser Frist wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der kombinierte Betriebsplan einerseits die Funktion einer Abschlussplanung für das restliche Gesamtvorhaben übernimmt, naturgemäß also längere Zeiträume abzudecken hat, andererseits aber auch die Funktion eines Hauptbetriebsplans mit abbaufreigebender Wirkung besitzt, was voraussetzt, dass das Vorhaben, seine Durchführung und der konkrete Ablauf so konkret vorhersehbar sind, dass eine entsprechende Betriebsplanung und ihre Zulassung in Betracht kommen.

Absatz 4 räumt der Behörde die Möglichkeit ein, im Genehmigungsverfahren auf den Erörterungstermin zu verzichten. Europarechtlich ist die Durchführung eines Erörterungstermins nicht zwingend vorgeschrieben, da nach Art. 6 Abs. 5 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie ein schriftliches Anhörungsverfahren ausreicht. Auch andere Fachplanungsgesetze sehen eine entsprechende Möglichkeit zu Beschleunigungszwecken vor (vgl. etwa § 17 a FStrG). Die vorgeschlagene Neuregelung wird die allgemeinen Vorgaben aus § 18 UVPG i.V.m. § 73 Absatz 6 S. 1 VwVfG in ihrem Anwendungsbereich verdrängen (vgl. auch § 1 Abs. 4 S. 1 UVPG, wonach die Regelungen des UVPG gegenüber fachrechtlichen Spezialregelungen zur UVP nur subsidiäre Geltung beanspruchen). Insbesondere kann ein Verzicht auf den Erörterungstermin auch dann sinnvoll sein, wenn Heilungsverfahren durchzuführen sind, weil verfahrensrechtliche oder materiell-rechtliche Mängel von Einwendern gerügt oder von Gerichten oder der Bergbehörde festgestellt wurden. Außerdem wird geregelt, dass ins-

besondere aus Gründen des Infektionsschutzes auf den Erörterungstermin verzichtet werden kann, wenn dieser nicht in Anwesenheit der Beteiligten stattfinden kann.

Mit Absatz 5 wird eine spezielle Regelung zum vorzeitigen Beginn geschaffen. § 57 b ermöglicht bereits jetzt die Zulassung des vorzeitigen Beginns vor Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im obligatorischen Rahmenbetriebsplanverfahren. Die Regelung wird für erforderlich erachtet, weil bis zur Zulassung des obligatorischen Rahmenbetriebsplans angesichts der Komplexität des Planfeststellungsverfahrens und der Einbindung der UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung häufig erhebliche Zeiträume verstreichen. Sie hat aber für die Zulassung von Braunkohlentagebauen zum Teil keine Bedeutung, wenn diese wegen § 52 Absatz 2 b Satz 2 auf der Grundlage fakultativer Rahmenbetriebspläne zugelassen werden. Das Verfahren zur Zulassung fakultativer Rahmenbetriebspläne kann aber bei Braunkohlentagebauvorhaben ähnlich komplex und langwierig sein wie das obligatorische Rahmenbetriebsplanverfahren. Zwar findet hier keine UVP statt, eine umfangreiche Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt aber trotzdem, zumal nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits auf der Ebene der Rahmenbetriebsplanzulassung eine umfassende Gesamtabwägung stattzufinden hat (BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08). Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, auch für das fakultative Rahmenbetriebsplanverfahren zur Umplanung von Braunkohlentagebauen die Möglichkeit einer Zulassung vorzeitigen Beginns zu schaffen. Die materiell-rechtlichen Anforderungen, die § 57 b Absatz 1 Nr. 1 – 4 in der bislang geltenden Fassung normiert und die wortgleich übernommen werden, stellen sicher, dass Unternehmer nur in ge-

eigneten Fällen vom vorzeitigen Beginn Gebrauch machen können. Die gewünschte Beschleunigung der Verfahren lässt sich in geeigneten Fällen mit der Zulassung des vorzeitigen Beginns erreichen, weil die Zulassung vorzeitigen Beginns den Unternehmer berechtigt, mit Errichtungs- und Durchführungsmaßnahmen unmittelbar zu beginnen.


Mit Absatz 6 wird eine Regelung zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung von bergrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen getroffen. Die Grundabtretung stellt das spezielle bergrechtliche Enteignungsverfahren zur Ermöglichung der Errichtung oder Führung eines Gewinnungsbetriebs dar. Zu den §§ 77 ff. BBergG haben das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht eine differenzierte Rechtsprechung entwickelt, nach der jedenfalls bei komplexen Vorhaben, die einer Rahmenbetriebsplanzulassung bedürfen, bereits bei Zulassung des Rahmenbetriebsplans eine umfassende Gesamtabwägung aller für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange und aller gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange stattfinden muss. Die Rechtsprechung leitet dieses Normverständnis im Wege einer verfassungskonformen Auslegung des § 48 Abs. 2 aus dem Gebot eines rechtsstaatlichen Verfahrens und aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG ab (BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, Rn. 212 ff.). In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans mangels enteignungsrechtlicher Vorwirkung keine rechtlich bindenden Vorentscheidungen enthalte, so dass die Enteignungsbehörde bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Enteignung erneut eine Gesamtabwägung sämtlicher für und gegen das Vorhaben sprechender Belange vornehmen müsse. Mangels enteignungsrechtlicher

Vorwirkung der Zulassungsentscheidung mache die Gesamtabwägung im Verfahren über den Rahmenbetriebsplan die Gesamtabwägung im Grundabtretungsverfahren, selbst wenn sie sich inhaltlich weitgehend entspreche, nicht entbehrlich (BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, Rn. 218). Infolge dieser Rechtsprechung kommt es in der Genehmigungspraxis zu unnötigen Doppelprüfungen. Vor diesem Hintergrund ist es unter Beschleunigungsgesichtspunkten und zur Straffung der Verfahren sinnvoll, der Rahmenbetriebsplanzulassung durch Planfeststellungsbeschluss – ebenso wie in vielen anderen Infrastrukturgesetzen vorgesehen – eine enteignungsrechtliche Vorwirkung beizumessen. Im Planfeststellungsverfahren erfolgt zwingend eine umfassende Beteiligung der Eigentumsbetroffenen. Ihre Belange sind nach der oben zitierten ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts ohnehin auf der Ebene der Rahmenbetriebsplanzulassung in eine umfassende Gesamtabwägung einzustellen. Insoweit unterscheidet sich die Rahmenbetriebsplanzulassung nicht von anderen Planfeststellungsbeschlüssen, denen nach zahlreichen Fachgesetzen (z.B. FStrG, WHG, EnWG, AEG) enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt.

Die Absätze 7 – 9 enthalten Regelungen, die auch im Anwendungsbereich des BBergG eine Beschleunigung und Straffung von Rechtsbehelfsverfahren ermöglichen. Vergleichbare Regelungen finden sich in zahlreichen anderen Infrastrukturgesetzen. Die Zulassungsverfahren nach Absatz 1 stehen unter besonderem Zeitdruck. Es besteht ein besonderes, gesamtstaatliches öffentliches Interesse an einer schnellen Umsetzung der Maßnahmen, das in den Empfehlungen der WSB-Kommission und den dort vorgegebenen Umsetzungsfristen sowie dem Kohleausstiegsgesetz seinen

Ausdruck findet. Bei der Umplanung der Braunkohlentagebaue handelt es sich um komplexe, großräumige und umstrittene Vorhaben, die erfahrungsgemäß häufig beklagt werden. Um eine Beschleunigung der zu erwartenden Klageverfahren zu erreichen und eine Hemmung des Vollzugs der Genehmigungen während der laufenden Klageverfahren auszuschließen, wird die aufschiebende Wirkung von Anfechtungsklagen gegen Zulassungsentscheidungen zur Umplanung von Braunkohlentagebauten ausgeschlossen und eine Frist zur Einleitung von Eilverfahren eingeführt. Außerdem wird eine Klagebegründungsfrist von 10 Wochen ab Klageerhebung eingeführt

Münster, den 23.04.2020



Prof. Dr. Beckmann  
Rechtsanwalt



Dr. Wittmann  
Rechtsanwältin