



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 B 43.15
VGH 2 A 177/15

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 5. Juli 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Keller und Dr. Schemmer

beschlossen:

Die Beschwerde des Beklagten gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Urteil des Hessischen Verwaltungs-
gerichtshofs vom 7. Juli 2015 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-
deverfahren auf 100 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin betreibt die Nassauskiesung von Quarzsand und -kies als Tagebau auf einem Gelände in der Gemarkung R. Sie beantragte die Zulassung eines bergrechtlichen Rahmenbetriebsplans für die Erweiterung des Tagebaus in einen Bannwald hinein in der Gemarkung K. Das Verwaltungsgericht verpflichtete den Beklagten, über den Antrag auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplans unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden. Die Berufung des Beklagten hat der Verwaltungsgerichtshof zurückgewiesen. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass des Rahmenbetriebsplans seien gegeben. Versagungsgründe nach § 48 BBergG lägen nicht vor. Waldrechtliche und wasserhaushaltsrechtliche Vorschriften stünden dem Vorhaben nicht entgegen.
- 2 Der Verwaltungsgerichtshof hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde des Beklagten.

II

- 3 Die auf sämtliche Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 4 1. Die Revision ist nicht wegen eines Verfahrensfehlers (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen. Der von der Beschwerde gerügte Verfahrensmangel einer Verletzung des Anspruchs des Beklagten auf rechtliches Gehör (§ 108 Abs. 2, § 132 Abs. 2 Nr. 3 und § 138 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor.
- 5 Die Beschwerde meint, das Berufungsgericht hätte, nachdem es die Anwendbarkeit des § 13 des Hessischen Waldgesetzes (HWaldG) vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 458), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GVBl. S. 607), im Zulassungsbeschluss bejaht habe, darauf hinweisen müssen, wenn es hiervon wieder habe abweichen wollen. Da ein solcher Hinweis nicht erfolgt sei, liege eine den Anspruch auf rechtliches Gehör verletzende Überraschungsentscheidung vor. Dieser Vorwurf ist unberechtigt.
- 6 Eine dem Grundsatz des rechtlichen Gehörs zuwiderlaufende unzulässige Überraschungsentscheidung ist gegeben, wenn das Gericht einen bis dahin nicht erörterten rechtlichen oder tatsächlichen Gesichtspunkt zur Grundlage seiner Entscheidung macht und damit dem Rechtsstreit eine Wende gibt, mit welcher die Beteiligten nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens nicht zu rechnen brauchten (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2011 - 7 C 3.10 - NVwZ 2011, 696 sowie Beschluss vom 19. Juli 2010 - 6 B 20.10 - Buchholz 402.45 VereinsG Nr. 54 Rn. 4 m.w.N.). Zwar muss das Gericht die Beteiligten grundsätzlich nicht vorab auf seine Rechtsauffassung oder die beabsichtigte Würdigung des Prozessstoffes hinweisen. Falls es jedoch eine vorläufige Einschätzung der Rechtslage zu erkennen gegeben hat, muss es deutlich machen, wenn es hiervon wieder abweichen will (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 15. August 1996 - 2 BvR 2600/95 - NJW 1996, 3202). Dies erfordert einen erneuten Hinweis an die Beteiligten, falls das Gericht von seinen Hinweisen auf die von ihm für zutreffend gehaltene Rechtslage in einem Beschluss über die

Zulassung der Berufung abweichen will (vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 2011 - 7 C 3.10 - NVwZ 2011, 696).

- 7 Hieran gemessen liegt eine unzulässige Überraschungsentscheidung nicht vor. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung mit der Begründung zugelassen, dass in einem Berufungsverfahren geklärt werden müsse, ob das Vorhaben der Klägerin die Aufhebung einer Erklärung zu Bannwald nach Maßgabe des § 13 HWaldG in der seit dem 29. Juli 2014 geltenden Fassung noch erlaube. Diese Erwägung konnte von den Beteiligten nur dahingehend verstanden werden, dass aus Sicht des Verwaltungsgerichtshofs der Erfolg der Klage vom Vorliegen der Voraussetzungen des § 13 HWaldG für die Aufhebung einer Bannwalderklärung abhängt. Das Berufungsurteil ist hingegen darauf gestützt, dass es auf diese Voraussetzungen nicht ankomme, weil schon eine Aufhebung der Bannwalderklärung nicht erforderlich sei.
- 8 Der Verwaltungsgerichtshof hat den danach gebotenen Hinweis an die Beteiligten, dass er an seiner im Zulassungsbeschluss geäußerten Rechtsauffassung nicht mehr festhalte, dadurch gegeben, dass in der mündlichen Verhandlung ausweislich der berichtigten Sitzungsniederschrift mit den Beteiligten die Frage erörtert wurde, ob im Falle einer temporären Nutzungsänderung die Aufhebung der Bannwalderklärung erforderlich sei. Diese Erörterung knüpfte ersichtlich an die umfangreichen Ausführungen der Klägerin in dem Schriftsatz vom 26. Mai 2015 an, mit denen sie geltend machte, dass ihr Vorhaben nur eine temporäre Nutzungsänderung darstelle und daher eine Aufhebung der Bannwalderklärung rechtlich nicht gebiete. Indem der Verwaltungsgerichtshof die rechtlichen Konsequenzen einer temporären Nutzungsänderung in der mündlichen Verhandlung zur Sprache brachte, machte er zugleich im Sinne des gebotenen Hinweises deutlich, dass eine Aufhebung der Bannwalderklärung und - demgemäß - eine Anwendung der für diese Aufhebung den rechtlichen Maßstab bildenden Vorschrift des § 13 Abs. 2 Satz 2 HWaldG möglicherweise nicht erforderlich sei.
- 9 Im Übrigen trägt die Beschwerde selbst vor, dass in der mündlichen Verhandlung eine Nachfrage zur Anwendbarkeit des § 13 HWaldG mit der Bitte um eine rechtliche Begründung erfolgt sei. Den anwesenden Beteiligten musste daher

erkennbar geworden sein, dass der Verwaltungsgerichtshof eine vom Zulassungsbeschluss abweichende Rechtsauffassung in Betracht zog. Dass es dem Beklagten nicht möglich gewesen wäre, seine Interpretation des § 13 HWaldG und deren Konsequenzen im vorliegenden Fall darzulegen, trägt die Beschwerde nicht mit Substanz vor, sondern beanstandet der Sache nach lediglich, dass der Verwaltungsgerichtshof seine Rechtsauffassung nicht bereits in der mündlichen Verhandlung im Einzelnen erläutert hat; hierzu war das Berufungsgericht indessen nicht verpflichtet.

- 10 2. Die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) kommt nicht in Betracht.
- 11 Grundsätzlich bedeutsam ist eine Rechtssache nur dann, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrunde liegenden Einzelfall hinausgehenden klärungsbedürftigen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. Daran fehlt es hier.
- 12 a) Die von der Beschwerde als grundsätzlich bedeutsam aufgeworfene Frage

"Sind im Rahmen des § 68 Abs. 3 Nr. 1 WHG vom Begriff des 'Wohls der Allgemeinheit' bzw. im Rahmen des § 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG vom Begriff der 'sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften' nur solche außerwasserrechtlichen Belange erfasst, die nicht bereits in speziellen fachgesetzlichen Vorschriften bzw. Genehmigungsverfahren abgeprüft worden sind?"

betrifft die Auslegung des § 68 Abs. 3 des Gesetzes zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 12 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217), die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits hinreichend geklärt ist. Das gilt auch, soweit sie sich - wie hier - im Rahmen eines bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens stellt.

- 13 aa) Die Frage, ob ein Ausbauvorhaben im Sinne des § 68 WHG das Gemeinwohl unter anderen als wasserhaushaltsrechtlichen Gesichtspunkten in dem Sinne beeinträchtigt, dass seine Versagung zwingend geboten ist, muss grundsätzlich nach den für diese anderen Gesichtspunkte jeweils maßgebenden sachlich-rechtlichen Vorschriften beurteilt werden. Dies findet seinen Grund darin, dass die Planfeststellungsbehörde an die materiell-rechtlichen Vorschriften der von ihr mit zu erledigenden Rechtsbereiche gebunden ist. Daher ist immer dann davon auszugehen, dass ein wasserrechtliches Ausbauvorhaben das Wohl der Allgemeinheit aus anderen als wasserwirtschaftlichen Gründen beeinträchtigt, wenn die geplante Ausbaumaßnahme zwingenden Vorschriften der außerhalb des Wasserrechts für sie maßgeblichen Rechtsmaterien widerspricht (BVerwG, Urteil vom 10. Februar 1978 - 4 C 25.75 - BVerwGE 55, 220 <229 f.>).
- 14 bb) Im Rahmen des hier nach § 52 Abs. 2a und 2c des Bundesberggesetzes (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217), durchzuführenden bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens gilt nichts anderes. § 57a Abs. 4 Satz 1 BBergG sieht vor, dass die Entscheidung über die Planfeststellung hinsichtlich der eingeschlossenen Entscheidungen nach Maßgabe der hierfür geltenden Vorschriften zu treffen ist. Für diese aufgrund der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses nicht mehr erforderlichen Entscheidungen - einschließlich derjenigen nach Maßgabe des § 68 Abs. 3 WHG - sind aber inhaltlich allein die speziellen materiell-rechtlichen Vorschriften der jeweils einschlägigen Gesetze maßgeblich (vgl. Keienburg, in: Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen, Bundesberggesetz, 2. Aufl. 2016, § 57a Rn. 40, 44).
- 15 Überdies ist die Zulassung des Rahmenbetriebsplans, auch soweit über sie gemäß § 52 Abs. 2a BBergG durch Planfeststellung zu entscheiden ist, eine gebundene Entscheidung ohne planerischen Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde. Liegen die gesetzlich normierten Versagungsgründe wie etwa § 48 Abs. 2 BBergG nicht vor, hat die zuständige Bergbehörde über die Zulassung des Vorhabens nicht aufgrund einer umfassenden Abwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange zu entscheiden; das Fehlen

einer derartigen Abwägung führt nicht zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses (BVerwG, Urteile vom 15. Dezember 2006 - 7 C 1.06 - BVerwGE 127, 259 Rn. 28 und - 7 C 6.06 - BVerwGE 127, 272 Rn. 21).

- 16 cc) Die Beschwerde zeigt im Hinblick auf das Berufungsurteil, das mit den dargelegten Grundsätzen im Einklang steht, keine grundsätzlich bedeutsamen Fragen auf. Der Verwaltungsgerichtshof hat § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG als rechtlichen Maßstab für das Vorhaben der Klägerin herangezogen und ausgeführt, dass überwiegende öffentliche Interessen einem Vorhaben nur dann im Sinne dieser Vorschrift entgegenstünden, wenn sie in Rechtsvorschriften wie etwa § 68 Abs. 3 WHG und § 12 Abs. 3 HWaldG oder verbindlichen Aussagen eines Planes ihren Niederschlag gefunden hätten; dem Vorhaben könnten daher keine Umweltgüter oder öffentliche Interessen ohne normative Anknüpfung entgegengehalten werden (UA S. 11). Im Rahmen seiner Prüfung des § 68 Abs. 3 WHG hat er die Frage der Zuordnung der im konkreten Fall zu beachtenden Belange zu § 68 Abs. 3 Nr. 1 oder Nr. 2 WHG ausdrücklich offen gelassen, da im wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren aufgrund der Konzentrationswirkung der Planfeststellung ohnehin alle einschlägigen Belange zu prüfen seien (UA S. 32 f.). Schließlich hat der Verwaltungsgerichtshof ausgeführt, dass eine "Doppelprüfung" von Belangen zu unterbleiben habe. Die waldrechtlichen und sonstigen Belange seien an den für sie geltenden speziellen Vorschriften zu messen und könnten dem Vorhaben nicht zusätzlich noch unter dem Gesichtspunkt des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des § 68 Abs. 3 Nr. 1 WHG oder aufgrund einer kumulierenden Betrachtung öffentlicher Interessen entgegenstehen (UA S. 43 f.). Auf dieser Grundlage hat der Verwaltungsgerichtshof die Vereinbarkeit des Vorhabens der Klägerin mit den Vorschriften des hessischen Waldgesetzes bejaht und ausgeführt, dass es mit diesem Ergebnis auch im Hinblick auf § 68 Abs. 3 WHG sein Bewenden habe (UA S. 43).
- 17 Der Umstand, dass der Verwaltungsgerichtshof die waldrechtlichen Vorschriften nicht als Element des Wohls der Allgemeinheit im Sinne des § 68 Abs. 3 WHG, sondern unter dem Gesichtspunkt überwiegender öffentlicher Interessen nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG erörtert hat, führt schon deswegen nicht auf einen grundsätzlichen Klärungsbedarf, weil diese Zuordnung nicht entscheidungser-

heblich ist. Denn auch aus Sicht des Verwaltungsgerichtshofs hängt die Zulassungsfähigkeit des Vorhabens der Klägerin unter anderem von seiner Übereinstimmung mit den Normen des hessischen Waldgesetzes ab, an deren sachlich-rechtliche Maßstäbe die Planfeststellungsbehörde - ebenso, wie wenn diese Normen im Rahmen des § 68 Abs. 3 Nr. 1 oder 2 WHG geprüft würden - gebunden ist.

- 18 Eine Grundsatzbedeutung ergibt sich ferner nicht aus der Auffassung der Beschwerde, dass nicht dem Wasserwirtschaftsrecht zuzurechnende Belange auch dann zu einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit führen könnten, wenn sie nach einer rechtlichen Beurteilung aufgrund der für sie geltenden speziellen Vorschriften der Zulassung des Vorhabens nicht entgegenstehen. Dem hat der Verwaltungsgerichtshof zutreffend entgegengehalten, dass eine derartige "Doppelprüfung" von Belangen nicht in Betracht komme. Die von der Beschwerde für richtig gehaltene "kumulierende Betrachtungsweise" verkennt die Bindung der Planfeststellungsbehörde an die zwingenden Vorschriften der außerhalb des Wasserrechts für das Vorhaben maßgeblichen Rechtsgebiete, die abschließend regeln, wann die hinter ihnen stehenden öffentlichen Belange eine Versagung der Zulassung rechtfertigen und deshalb nicht durch eine zusätzliche Abwägung überspielt werden können.

- 19 b) Auch die weitere Frage

"Sind im Rahmen eines bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens die neben der Zulassung des Rahmenbetriebsplans erforderlichen außerbergrechtlichen Genehmigungen (z.B. nach Forst- oder Wasserrecht) in die Abwägung gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG einzubeziehen oder sind die Voraussetzungen der außerbergrechtlichen Genehmigungen unabhängig von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG und jeweils separat zu prüfen bzw. sind die Zulassungsvoraussetzungen der außerbergrechtlichen Genehmigungen im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren dann materiell-rechtlich mit denjenigen im Einzelgenehmigungsverfahren ohne Planfeststellung identisch?"

hat nicht die ihr von der Beschwerde beigemessene grundsätzliche Bedeutung, denn sie ist, soweit sie einer fallübergreifenden Beantwortung zugänglich ist, ebenfalls bereits geklärt.

- 20 aa) § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG erweitert die Befugnisse der Bergbehörde im Betriebsplanzulassungsverfahren. Liegen bereits bei der Entscheidung der Bergbehörde über die Zulassung eines eingereichten Betriebsplans Umstände vor, die der Bergbehörde Anlass zur Beschränkung oder Untersagung der Aufsuchung oder Gewinnung geben, so hat sie dies bei ihrer Entscheidung über die Aufsuchung oder Gewinnung zu berücksichtigen (BVerwG, Urteile vom 4. Juli 1986 - 4 C 31.84 - BVerwGE 74, 315 <323> und vom 15. Dezember 2006 - 7 C 1.06 - BVerwGE 127, 259 Rn. 29 und - 7 C 6.06 - BVerwGE 127, 272 Rn. 22). Allerdings ist diese Befugnis dadurch begrenzt, dass sie nur unbeschadet anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften und damit nur so weit besteht, wie nicht bereits andere öffentlich-rechtliche Vorschriften eine spezielle Behörde mit der Wahrnehmung öffentlicher Interessen betraut haben (BVerwG, Urteil vom 4. Juli 1986 - 4 C 31.84 - BVerwGE 74, 315 <323 f.>).
- 21 bb) An diesen Maßstäben hat sich der Verwaltungsgerichtshof orientiert, indem er die Vereinbarkeit des Vorhabens der Klägerin mit den einschlägigen Vorschriften des Waldrechts und des Wasserrechts geprüft und ein derartiges Überwiegen verneint hat. Andere öffentlich-rechtliche Vorschriften stehen dem nicht entgegen, da das bergrechtliche Zulassungsverfahren als Planfeststellungsverfahren ausgestaltet ist und deshalb - wie schon ausgeführt - die Bergbehörde aufgrund der sich aus § 57a Abs. 4 Satz 1 BBergG ergebenden Konzentrationswirkung auch für die Prüfung der wald- und wasserrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen zuständig ist. Dass der Verwaltungsgerichtshof die genannten Zulassungsvoraussetzungen nicht losgelöst von der Voraussetzung des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG, sondern unter dem rechtlichen Gesichtspunkt des Überwiegens öffentlicher Interessen im Sinne dieser Vorschrift geprüft hat, ist unerheblich, weil er diese Voraussetzungen der Sache nach zutreffend als zwingende, für ihren Regelungsbereich abschließende Anforderungen verstanden hat.

- 22 Eine Grundsatzbedeutung ergibt sich auch nicht daraus, dass das Zulassungsverfahren als Planfeststellungsverfahren ausgestaltet ist. Diesen Umstand zieht die Beschwerde im Hinblick auf die von ihr für erforderlich gehaltene "Gesamtabwägung" heran, welche aber aus den bereits dargelegten Gründen auch für die Beurteilung nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG nicht in Betracht kommt.
- 23 3. Dem Beschwerdevorbringen lässt sich eine Divergenz im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO nicht entnehmen. Die Beschwerde entspricht nicht den Darlegungsanforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO, soweit sie eine Abweichung von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Juli 1986 - 4 C 31.84 - (BVerwGE 74, 315 <324>) geltend macht.
- 24 Eine solche, die Revision eröffnende Divergenz ist nur dann im Sinne des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten ebensolchen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14 und vom 15. April 2013 - 1 B 22.12 - Buchholz 451.901 Assoziationsrecht Nr. 66 Rn. 21).
- 25 Die Beschwerde benennt keinen divergierenden, das Berufungsurteil tragenden Rechtssatz, sondern macht lediglich geltend, dass der Verwaltungsgerichtshof die hier einschlägigen wald- und wasserrechtlichen Normen zu Unrecht nicht als andere öffentlich-rechtliche Vorschriften im Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG angesehen habe. Dieses die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichtshofs im Einzelfall kritisierende Vorbringen begründet keine zur Zulassung der Revision führende Divergenz. Eine solche ist im Übrigen auch in der Sache nicht gegeben; vielmehr steht das Berufungsurteil mit dem von der Beschwerde herangezogenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts - wie bereits dargelegt - im Einklang.

- 26 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Nolte

Dr. Keller

Dr. Schemmer