



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 7 B 23.08  
VGH 22 BV 06.3425

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 26. August 2008  
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann und Guttenberger  
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung  
der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungs-  
gerichtshofs vom 25. Januar 2008 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwer-  
deverfahren auf 3 500 000 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin betreibt in der nördlichen Oberpfalz am Teichelberg einen Basaltsteinbruch, der von Rechtsvorgängern bereits im Jahre 1880/1884 in Betrieb genommen worden war. Ein (ursprünglich auf 30 Jahre befristeter und dann verlängerter) Pachtvertrag aus dem Jahre 1941 zwischen der bayerischen Staatsforstverwaltung und dem „Basaltwerk Groschlattengrün“ erfasste eine erst später vermessene Fläche von ca. 81 ha. Bis zu Beginn der 1970er Jahre belief sich die Betriebsfläche des Steinbruchs auf ca. 27 ha. Die Regierung der Oberpfalz hat 1996 eine Naturschutzverordnung erlassen, die den Gesteinsabbau auf den angepachteten Flächen in Süden und Südosten begrenzt.
- 2 Mit Klage zum Verwaltungsgericht hat die Klägerin die Feststellung begehrt, dass der dem Beklagten im Jahre 1988 nach § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG angezeigte Steinbruch Teichelberg (auf der gesamten Pachtfläche) Bestandschutz genießt und die Fortführung des Gesteinsabbaus keiner Genehmigung bedarf. Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Berufung durch das angefochtene Urteil zurückgewiesen und die Revision nicht zugelassen. Hiergegen richtet sich die Beschwerde der Klägerin.

II

3 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Die Revision ist nicht wegen der allein geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

4 1. Die Klägerin möchte die Fragen geklärt wissen,

ob der Begriff der Abbaufäche bei Steinbrüchen mit einer Abbaufäche von 10 ha und mehr oder bei Steinbrüchen mit einer Abbaufäche von weniger als 10 ha, soweit Sprengstoffe verwendet werden, in Ziffer 2.1 des Anhangs zu § 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. BImSchV im Zusammenhang mit der genehmigungsfreien Fortführung einer nach § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG angezeigten Gesteinsgewinnung in einem derartigen Steinbruch dahingehend auszulegen ist, dass die jeweilige aktuell beanspruchte Abbaufäche bei einer solchen Altanlage nicht nur innerhalb des Teils der Erdoberfläche, der gemäß der Anzeige für den Abbau in Anspruch genommen werden soll, liegen, sondern zusätzlich immer auch in einem engen räumlichen, quantitativen und zeitlichen Zusammenhang mit dem im Zeitpunkt des Inkrafttretens des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungserfordernisses betriebenen Gesteinsabbau stehen muss,

und

ob ein Steinbruch im Sinne von Ziffer 2.1 Spalte 1 und Spalte 2 des Anhangs zu § 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. BImSchV, der den Gewinnungsbetrieb im Zeitpunkt des Inkrafttretens der immissionsschutzrechtlichen Erstgenehmigungspflicht unter Einhaltung aller bis dahin erforderlichen öffentlich-rechtlichen Anforderungen nach Maßgabe altrechtlicher Befugnisse bereits aufgenommen hat, im angezeigten Umfang als bereits errichtet im Sinne des § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG gilt.

5 Diese Fragen rechtfertigen nicht die Zulassung der Revision. Die zweite Frage ist ohne Weiteres zu verneinen; sie ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geklärt. Die erste Frage nach dem Begriff einer Abbaufäche im Sinne der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissions-

schutzgesetzes (4. BImSchV) würde sich in einem Revisionsverfahren infolgedessen nicht stellen.

- 6 Der von der Klägerin im Jahre 1988 nach § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG angezeigte Betrieb eines Basaltsteinbruchs mit einer Abbaufäche von 81 ha stellt keine Anlage dar, die im Sinne dieser Vorschrift bei Inkrafttreten der 4. BImSchV bereits errichtet gewesen war. Die in der Anzeige bezeichnete Abbaufäche ging deutlich über den bisherigen Betriebsumfang hinaus. Der Anzeige lag ein Betrieb zugrunde, der wegen der Flächenerstreckung mit dem ausgeübten Betrieb nicht mehr identisch war und schon deshalb einer Genehmigung nach § 4 Abs. 1 Satz 4, § 16 Abs. 1 BImSchG, § 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. BImSchV in Verbindung mit Nr. 2.1 Spalte 1 des Anhangs bedurfte.
- 7 Der angezeigte Betrieb war jedenfalls seit dem Inkrafttreten der Bayerischen Bauordnung im Jahre 1962 formell illegal fortgesetzt worden und fiel deshalb nicht unter die Übergangsregelung des § 67 Abs. 2 BImSchG. Mit ihr wollte der Gesetzgeber die materielle Rechtslage des Anlagenbetreibers nach Inkrafttreten der 4. BImSchV nicht verschlechtern, aber auch nicht verbessern oder erweitern. Insbesondere befreite diese Bestimmung nicht von der Einholung von Genehmigungen, die bis dahin bereits nach anderen Gesetzen erforderlich waren. Schon eine insoweit bestehende formelle Illegalität führt dazu, dass von keiner im Sinne von § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG errichteten Anlage ausgegangen werden kann (stRspr, Urteil vom 16. April 1980 - BVerwG 4 C 90.77 - Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 17; Urteil vom 29. September 1993 - BVerwG 7 C 13.93 - Buchholz 406.25 § 67 BImSchG Nr. 8 m.w.N.).
- 8 Der Verwaltungsgerichtshof geht in Auslegung irrevisiblen Landesrechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) und seiner bisherigen Rechtsprechung folgend (VGH München; Urteil vom 6. Dezember 1993 - 22 B 91.1357 - VGHE BY 47, 31) davon aus, dass die mit den Neuregelungen des bayerischen Bauordnungsrechts im Jahre 1962 eingeführte Baugenehmigungspflichtigkeit für Abgrabungen einschließlich der Anlagen zur Gewinnung von Steinen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 82, Art. 84 Nr. 2 BayBO 1962) sich sowohl auf Alt- wie auch auf Neuanlagen bezieht; jedoch sei eine Einschränkung im Sinne eines fortbestehenden

Bestandsschutzes für die Fortführung der Nutzung einer bereits errichteten Anlage zu machen, wenn der gegenwärtig dort stattfindende oder angestrebte Gesteinsabbau räumlich, quantitativ und zeitlich in einem derart engen Zusammenhang mit dem bei Inkrafttreten des Genehmigungserfordernisses betriebenen Abbau steht, dass er sich als fortgeführte Nutzung einer bereits errichteten Anlage (so genannte Altanlage) darstellt. Jedoch fällt der Steinbruchbetrieb der Klägerin nach den tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs in seiner Betriebsfortführung nach 1962 nicht unter diese Einschränkung. Unbeschadet weiterer Erwägungen lässt der Verwaltungsgerichtshof außer Zweifel, dass die Beanspruchung einer Abbaufläche von 81 ha schon vor Inkrafttreten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes eine bauaufsichtliche Genehmigung unausweichlich gemacht hätte, so dass sich bei einer derartigen Betriebsfläche - mangels Identität der Anlage - die Frage nach der Übergangsregelung des § 67 Abs. 2 Satz 1 BImSchG gar nicht stellen konnte. Hieran anschließende Fragen nach dem Begriff der Abbaufläche im Sinne von Ziffer 2.1 des Anhangs zu § 1 Abs. 1 Satz 1 der 4. BImSchV würden sich in einem Revisionsverfahren daher ersichtlich nicht stellen.

9 2. Die Klägerin möchte ferner die Fragen geklärt wissen,

ob die Auslegung des mit Inkrafttreten der BayBO zum 1. Oktober 1962 eingeführten Genehmigungsvorbehalts für Abgrabungen durch das Berufungsgericht als Inhaltsbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG mit der bundesrechtlich durch die Grundrechte gewährleisteten Bestandsgarantie des Eigentums in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar ist, wonach vor dem Inkrafttreten der BayBO 1962 auf der Grundlage von definierten Altrechten begonnene Abgrabungen zum Zwecke der Gewinnung von nicht dem Bergrecht unterliegenden Bodenschätzen (Altbetriebe) baugenehmigungsfrei nur noch fortgeführt werden dürfen, wenn die aktuell beanspruchte Abbaufläche in räumlicher, quantitativer und zeitlicher Hinsicht im Zusammenhang mit dem Gesteinsabbau steht, wie er im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Genehmigungserfordernisses nach der BayBO 1962 betrieben worden ist,

und

ob die BayBO von 1962 in der Auslegung des Berufungsgerichts gegen das verfassungsrechtlich insbesondere bei Übergangsregelungen im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums vom Gesetzgeber zu beachtende Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) verstößt, soweit vor dem Inkrafttreten der BayBO 1962 auf der Grundlage von definierten Altrechten begonnene Abgrabungen zum Zwecke der Gewinnung von nicht dem Bergrecht unterliegenden Bodenschätzen (Altbetriebe) ohne Baugenehmigung nur noch auf Flächen fortgeführt werden dürfen, die in räumlicher, quantitativer und zeitlicher Hinsicht im engen Zusammenhang mit einer Gewinnung stehen, wie sie im Zeitpunkt der erstmaligen Einführung des Genehmigungserfordernisses tatsächlich betrieben worden ist,

und

ob die BayBO von 1962 in der Auslegung des Berufungsgerichts gegen den insbesondere bei Übergangsregelungen im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vom Gesetzgeber zu beachtenden Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) verstößt, soweit vor Inkrafttreten der BayBO 1962 auf der Grundlage von definierten Altrechten begonnene Abgrabungen zum Zwecke der Gewinnung von nicht dem Bergrecht unterliegenden Bodenschätzen (Altbetriebe) ohne Baugenehmigung nur noch auf Flächen fortgeführt werden dürfen, die in räumlicher, quantitativer und zeitlicher Hinsicht im engen Zusammenhang mit einer Gewinnung stehen, wie sie im Zeitpunkt der erstmaligen Einführung des Genehmigungserfordernisses tatsächlich betrieben worden ist.

- 10 Diese Fragen führen nicht zur Zulassung der Revision. Sie sind in ihrem verallgemeinerungsfähigen Ansatz durch die Rechtsprechung geklärt. Die Klägerin wirft hiermit verfassungsrechtliche Zweifel an der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs auf, wonach die Fortführung des Betriebs des streitgegenständlichen Basaltsteinbruchs nach 1962 nur nach Erteilung einer Baugenehmigung rechtmäßig gewesen sei. Dabei kann ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass auch das Besitzrecht des Pächters eines Grundstücks als vermögenswertes Recht dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG unterfällt (BVerfG, Beschluss vom 26. Mai 1993 - 1 BvR 208/93 - BVerfGE 89, 1 <6 f.>; BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. September 1997 - 1 BvR 392/89 - NJW-RR 1998, 520). Eine Gewährleistung nach Maßgabe des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG bedeutet aber nicht die Unantastbarkeit der aus einem obligatori-

schen Recht abgeleiteten Rechtsposition für alle Zeiten; sie besagt auch nicht, dass jede inhaltliche Veränderung einer geschützten Rechtsposition unzulässig wäre. Die konkreten, dem einzelnen Berechtigten zugeordneten und durch die Verfassung garantierten Rechte unterliegen nach Maßgabe des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vielmehr der Disposition des Gesetzgebers. Aus dieser Bestimmung leitet sich die Befugnis des Normgebers ab, in bereits begründete Rechte einzugreifen und diesen einen neuen Inhalt zu geben (BVerfG, Beschlüsse vom 8. Juli 1971 - 1 BvR 766/66 - BVerfGE 31, 275 <284 f.> und vom 15. Juli 1981 - 1BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 <350 f.>). Die von der Klägerin reklamierte, vom Verwaltungsgerichtshof aber nur begrenzt zugestandene Bestandsgarantie erfasst bei einer ausgeübten Grundstücksnutzung den rechtlichen und tatsächlichen Zustand, der im Zeitpunkt der eingreifenden hoheitlichen Maßnahme, hier des Eingriffs des Normgebers, besteht. Zu Beginn der 1960er Jahre hatte sich eine Reform des Bodenrechts als notwendig erwiesen. Angesichts eines nicht beliebig vermehrbaren und fortschreitend in Anspruch genommenen Wirtschaftsguts bestanden nicht von der Hand zu weisende Gründe des öffentlichen Interesses an einer gesetzlichen Neuordnung. Der Gesetzgeber konnte deshalb in bisher eingeräumte Befugnisse eingreifen (BVerfG, Beschluss vom 8. März 1988 - 1 BvR 1092/84 - BVerfGE 78, 58 <75>; Urteil vom 8. Juli 1976 - 1 BvL 19 und 20/75 - BVerfGE 42, 263 <294 f.>). Nachdem mit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 ein Steinbruch der vorliegenden Art wegen seiner bodenrechtlichen Relevanz nur mehr auf Grund einer bauaufsichtlichen Genehmigung errichtet und betrieben werden durfte, § 29 Satz 3 BBauG, und die zum 1. Oktober 1962 in Kraft getretene Bayerische Bauordnung hierfür weitere Vorgaben (Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 84 Nr. 2 BayBO 1962) machte und verfahrensrechtliche Regelungen (Art. 82 BayBO 1962) zur Verfügung stellte, verband sich damit ein Eingriff in die bisher ausgestaltete Rechtsposition nur insoweit, als der weitere Betrieb der Anlage nunmehr einer bauaufsichtlichen Genehmigung bedurfte. Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 11 Die Umgestaltung bestehender Rechtspositionen wegen der genannten Gründe des öffentlichen Interesses muss aber auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein. Die Klägerin hat bis 1962

ohne jede öffentlich-rechtliche Gestattung Basaltsteine abgebaut. Soweit im Weiteren gesetzlich definierte Belange (§ 35 BBauG) nicht entgegenstanden, konnte dieser Abbau nach Erteilung der bauaufsichtlichen Genehmigung fortgesetzt werden. Einem derart nur geringfügigen Eingriff stand das berechnigte öffentliche Interesse gegenüber, für die Zukunft eine geordnete Bewirtschaftung und Ordnung des Bodens und eine Abwehr dieses Ziel bedrohender Gefahren sicherzustellen (insoweit zur Neuordnung des Wasserrechts Urteil vom 14. April 2005 - BVerwG 7 C 16.04 - Buchholz 445.4 § 15 WHG Nr. 13). Der Verwaltungsgerichtshof gesteht in Auslegung irrevisiblen Landesrechts Altbetreibern von Steinbrüchen eine baugenehmigungsfreie Betriebsfortführung zu, falls sich der Gesteinsabbau in einem engen räumlichen, quantitativen und zeitlichen Zusammenhang hält. Ob diese (eingeschränkte) Begünstigung, somit die Auslegung von Landesrecht mit bundesrechtlichen Vorgaben vereinbar ist, würde sich in einem Revisionsverfahren wiederum nicht stellen, da die Klägerin mit ihrem nach 1962 fortgesetzten Gesteinsabbau hierunter offensichtlich nicht fällt. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes scheidet aus, da nach Inkrafttreten der Bayerischen Bauordnung das Erfordernis der Einholung einer Baugenehmigung gegenüber sämtlichen Altbetreibern von Steinbrüchen Geltung hatte, soweit ein Abbau nicht in dem beschriebenen engen räumlichen und zeitlichen Zusammenhang zu Ende geführt wurde.

12 3. Auch die weitere Frage,

ob der Umfang eines Vorhabens der Rohstoffgewinnung, das bis zur Einführung der baurechtlichen Genehmigungspflicht für neue oder die Änderung bestehender Abgrabungen bereits auf der Basis zivilrechtlicher Altrechte und formell und materiell im Einklang mit öffentlichem Recht betrieben wurde (Altvorhaben), sich danach richtet, welche Abbauflächen nach der Vorstellung des Vorhabensträgers vor der Einführung dieser Genehmigungspflicht zum Abbau vorgesehen waren,

rechtfertigt nicht die Zulassung der Grundsatzrevision. Vorstellungen des Anlagenbetreibers über den Umfang der weiteren Betriebsfortführung standen nach Inkrafttreten der Bayerischen Bauordnung unter dem Vorbehalt einer bauaufsichtlichen Genehmigung. Es war Gegenstand der Prüfungen in diesem neu



eingeführten Genehmigungsverfahren, ob früher in Aussicht genommene Abbauvolumina umgesetzt werden können. Die Bayerische Bauordnung enthielt bei ihrem Inkrafttreten lediglich insoweit ein statisches Moment, als Anlagen zur Gewinnung von Steinen bis zu einer Mindestgröße der Abbaufäche genehmigungsfrei waren, Art. 84 Nr. 2 BayBO. Das Gesetz bietet keine Anhaltspunkte für die Annahme der Klägerin, dass das Gesetz für darüber hinaus führende Betriebsgrößen auch ein dynamisches Moment enthält, wonach Altanlagen nach den früheren Vorstellungen der Betreiber genehmigungsfrei weitergeführt werden können. Das Gesetz wollte vielmehr ersichtlich eine Zäsur schaffen, wonach auch eine Betriebsänderung in Form einer Betriebsausweitung der Genehmigungspflicht unterliegt.

- 13 4. Von einer weiteren Begründung sieht der Senat nach § 133 Abs. 5 Satz 2 VwGO ab. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Neumann

Guttenberger

Schipper