

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bergrecht

Rechtsquelle/n:

BBergG	§ 1 Nr. 1, § 3 Abs. 4 Nr. 1, § 4 Abs. 2, § 48 Abs. 2, § 52 Abs. 2a, § 57a
BauGB	§ 38 Satz 1
VwVfG	§ 73 Abs. 4 Satz 3
RL 85/337/EWG	Art. 10a Abs. 1
RL 2011/32/EG	Art. 11 Abs. 1
AK	Art. 9 Abs. 2 und 3

Stichworte:

Kiesgrube; obligatorischer Rahmenbetriebsplan; Planfeststellungsverfahren; grundeigener Bodenschatz; Grundeigentümergebäude; Quarz; Quarzit; Quarzsand; Quarzkies; Feuerfestigung; Verwendungsabsicht; Rohstoffsicherung; Gewinnen; Anteil an geeignetem Material; Gemeinde; Selbstverwaltungsrecht; Planungshoheit; Eigentum; Präklusion; Umweltbezug; überörtliche Bedeutung; gemeindeübergreifender Koordinierungsbedarf; Raumordnungsverfahren.

Leitsätze:

1. Quarz und Quarzit, die sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen eignen, sind auch dann grundeigene Bodenschätze im Sinne von § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG, wenn eine entsprechende Verwendungsabsicht nicht besteht.
2. Die in § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG geregelte materielle Präklusion ist auch insoweit mit Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL unvereinbar, als sie Einwendungen betrifft, die keinen unmittelbaren Umweltbezug aufweisen.
3. Ein bergrechtliches Vorhaben hat überörtliche Bedeutung im Sinne von § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB, wenn für es ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist.

Urteil des 7. Senats vom 30. März 2017 - BVerwG 7 C 17.15

- I. VG Saarlouis vom 10. Oktober 2012
Az: VG 5 K 391/10
- II. OVG Saarlouis vom 19. März 2014
Az: OVG 2 A 330/12





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 17.15
OVG 2 A 330/12

Verkündet
am 30. März 2017

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. März 2017
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Keller, Dr. Schemmer
und Böhmnn

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes
vom 19. März 2014 wird aufgehoben. Die Sache wird zur
anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das
Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlus-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die klagende Gemeinde wendet sich gegen die Zulassung eines Rahmenbe-
triebsplans zur übertägigen Gewinnung von Quarzsand/Quarzkies. Die Beige-
ladene möchte ihr bisheriges Abbauvorhaben um eine Fläche von 12,9 ha auf

benachbarte Abbaufelder auf dem Gemeindegebiet der Klägerin erweitern. Zwischen den neuen Abbaufeldern verläuft eine im Eigentum der Klägerin stehende, dem öffentlichen Verkehr gewidmete Verbindungsstraße. Der abgebaute Quarz soll insbesondere im Hoch- und Tiefbau sowie in Hochofenprozessen Verwendung finden. Die Klägerin sieht für das Gebiet eine andere Nutzung vor. Sie erließ einen Bebauungsplan für das betreffende Gebiet, der ein Sondergebiet "Naherholung" sowie "Flächen für die Erhaltung und zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen" und "Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft" festsetzt. Der hiergegen gerichtete Normenkontrollantrag der Beigeladenen blieb ohne Erfolg.

- 2 Im Anschluss an die öffentliche Auslegung des Rahmenbetriebsplans erhob die Klägerin "im Rahmen der Anhörung der Träger öffentlicher Belange" Einwände gegen die geplante Betriebsplanzulassung.
- 3 Mit Planfeststellungsbeschluss vom 26. März 2010 ließ das beklagte Oberbergamt den Rahmenbetriebsplan zu. Der Beschluss enthält u.a. die Auflage, dass der Transport in eines und aus einem der Abbaufelder - abweichend von den bei der öffentlichen Auslegung der Planunterlagen vorgesehenen Varianten - mittels einer die bestehende Straße querenden Bandbrücke zu erfolgen habe.
- 4 Auf die Klage der Klägerin hob das Verwaltungsgericht den Rahmenbetriebsplan auf. Das Oberverwaltungsgericht hat die Klage auf die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen abgewiesen: Die angefochtene Entscheidung des Beklagten sei zu Recht auf das Bergrecht gestützt; denn mit dem Vorhaben solle Quarz und Quarzit im Sinne von § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG abgebaut werden. Der Planfeststellungsbeschluss verletze die Klägerin nicht in eigenen Rechten. Die Klägerin sei mit ihren Einwendungen zum überwiegenden Teil nach § 73 Abs. 4 Satz 3 SVwVfG ausgeschlossen. Die Bekanntmachung der Auslegung der Unterlagen sei ordnungsgemäß erfolgt. Die Klägerin habe als Betroffene keine Einwendungen erhoben. Weder ein im Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans an den Beklagten gerichtetes Schreiben noch die im Rahmen der Anhörung der Träger öffentlicher Belange vorgelegte Stellung-

nahme genügten den gesetzlichen Anforderungen. Auch die nicht ausgeschlossenen Einwendungen zur Beeinträchtigung ihres Eigentumsrechts durch die in der Auflage angeordnete Bandbrücke führten nicht auf eine Rechtsverletzung. Der Klägerin habe nicht nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden müssen. Auch sei die Auflage nicht mit einer unverhältnismäßigen Belastung der Eigentumsposition der Klägerin verbunden. Ihre Belange seien in der Abwägung angemessen berücksichtigt worden.

5 Zur Begründung ihrer vom Senat zugelassenen Revision rügt die Klägerin Verstöße gegen materielles Recht; darüber hinaus erhebt sie eine Aufklärungsrüge. Sie führt insbesondere aus: Zu Unrecht gehe das Oberverwaltungsgericht von der Anwendbarkeit des Bergrechts aus. Quarz und Quarzit fielen nur dann unter § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG, wenn sie sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen eigneten und darüber hinaus eine entsprechende Verwendungszweck vorliege. Des Weiteren müsse der nach Aufbereitung so zu qualifizierende Quarzsand einen bestimmten Anteil am insgesamt abgebauten Material ausmachen; hierzu fehle es an Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts. Die Präklusionsregelung des § 73 Abs. 4 Satz 3 SVwVfG sei wegen eines Verstoßes gegen Unionsrecht nicht anwendbar. Im Übrigen habe die Bekanntmachung der Auslegung der Unterlagen die Anstoßfunktion nicht sichergestellt.

6 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 19. März 2014 aufzuheben und die Berufungen des Beklagten und der Beigeladenen gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Saarlandes vom 10. Oktober 2012 zurückzuweisen.

7 Der Beklagte und die Beigeladene beantragen jeweils,

die Revision zurückzuweisen.

8 Sie verteidigen das angefochtene Urteil und führen ergänzend insbesondere aus: Die Präklusionsvorschrift des § 73 Abs. 4 Satz 3 SVwVfG habe auch nach

dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 15. Oktober 2015 weiterhin einen Anwendungsbereich, soweit - wie hier - die betroffenen Einwendungen nicht dem Schutz der Umwelt dienen. Im Übrigen erweise sich das Urteil des Oberverwaltungsgerichts jedenfalls im Ergebnis als richtig. Das Bundesberggesetz sei anwendbar, weil es auf die tatsächliche Verwendung des Quarzsandes für die Feuerfestindustrie nicht ankomme. Schließlich greife hier § 38 Satz 1 BauGB zugunsten des Vorhabens der Beigeladenen ein; denn es handle sich um ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung.

II

- 9 Die zulässige Revision ist begründet. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO; 1.) und erweist sich nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO; 2.). Mangels erforderlicher Sachverhaltsfeststellungen ist die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 10 1. Das Oberverwaltungsgericht geht zwar zu Recht davon aus, dass das streitige Vorhaben nach den bergrechtlichen Bestimmungen zu beurteilen ist (a). Es hat jedoch den wesentlichen Teil des Vorbringens der Klägerin unter Verstoß gegen unionsrechtliche Vorgaben als präkludiert erachtet (b).
- 11 a) Der geplante Tagebau der Beigeladenen unterliegt dem Anwendungsbereich des Bundesberggesetzes (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749). Das Oberverwaltungsgericht geht im Ergebnis zutreffend und ohne Verfahrensverstoß davon aus, dass das Vorhaben auf die Gewinnung eines grundeigenen Bodenschatzes gerichtet ist (§ 2 Abs. 1 Nr. 1, § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG). Die beabsichtigte Führung des bergrechtlichen Gewinnungsbetriebs (§ 4 Abs. 8 BBergG) erfordert nach § 51 Abs. 1, § 52 Abs. 2a, § 57a, § 57c Satz 1 BBergG i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b Doppelbuchst. dd der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 4. August 2016 (BGBl. I S. 1957) und § 3c des Gesetzes über

die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) i.d.F. der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749) die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans nach Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, das das Trägerverfahren für die nach Maßgabe einer Vorprüfung notwendigen Umweltverträglichkeitsprüfung bildet (§ 2 Abs. 1 Satz 1, § 18 UVP).

- 12 aa) Zu den grundeigenen Bodenschätzen nach § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG zählen auch Quarz und Quarzit, soweit sie sich zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium eignen. Allein hierauf kommt es an. Eine tatsächliche Verwendung des gewonnenen Materials, die diese speziellen Eigenschaften nicht nutzt, oder eine entsprechende Verwendungsabsicht ist unbeachtlich (vgl. von Hammerstein, in: Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen, BBergG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 72 m.w.N.). Diese auf den eindeutigen Wortlaut der Vorschrift gestützte Auslegung wird sowohl durch die Entstehungsgeschichte der Norm als auch deren Zweck bestätigt.
- 13 Der Gesetzgeber hat sich bei der Zusammenstellung der im Katalog des § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG aufgeführten grundeigenen Bodenschätze im Wesentlichen an der - zum damaligen Zeitpunkt gemäß Art. 74 Nr. 11, Art. 125 GG a.F. als Bundesrecht fortgeltenden (siehe § 175 Nr. 4 BBergG; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 15. April 1957 - 1 B 191.55 - Buchholz 451.18 SilvesterVO Nr. 1 und Urteil vom 16. März 1989 - 4 C 25.86 - Buchholz 406.27 § 48 BBergG Nr. 3 S. 18 = juris Rn. 25) - Verordnung über die Aufsuchung und Gewinnung mineralischer Bodenschätze vom 31. Dezember 1942 (RGBl. 1943 I S. 17, ber. Fassung in BGBl. III, Sachgebiet 7 Wirtschaftsrecht, Gliederungsnummer 750-3) - sog. Silvesterverordnung - orientiert (BT-Drs. 8/1315 S. 79), die in § 1 Abs. 1 Nr. 6 bei Quarzit und Quarz in gleicher Weise auf die entsprechende Eignung abstellt. Diese sollte auch ausweislich § 1 Abs. 3 der Verordnung für die Abgrenzung des Anwendungsbereichs allein maßgeblich sein. Denn nach der Begründung der Verordnung war bei Meinungsverschiedenheiten über die Zuordnung eines Vorkommens lediglich dessen Art und Beschaffenheit festzustellen (s. ZfB 83 <1942>, 198 <203>). Dieses Verständnis ist in der Folgezeit ausdrücklich bestätigt worden (vgl. etwa Ebel/Weller, Allgemeines Berggesetz,

2. Aufl. 1963, III 26 Anm. 7 <S. 873 f.>). Es ist demgegenüber nichts dafür ersichtlich, dass der Gesetzgeber an eine in der Verwaltungspraxis ebenfalls vertretene gegenteilige Verfahrensweise (s. dazu VG Darmstadt, Urteil vom 2. Februar 1971 - III E 109/69 - ZfB 113 <1972>, 328 <332>) anknüpfen wollte.

- 14 Der Regelungszweck bestätigt ebenfalls die auf die abstrakte Eignung gerichtete Betrachtungsweise. Die Einbeziehung der in § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG genannten Bodenschätze in den Geltungsbereich des Bergrechts sollte volkswirtschaftlich wichtige Vorkommen aus dem Bereich der Steine und Erden einem Rechtsregime unterstellen, das den Erfordernissen der Rohstoffsicherung in besonderer Weise Rechnung trägt (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1990 - 4 A 1.87 - BVerwGE 85, 223 <229>; Beschluss vom 24. Februar 1997 - 4 B 260.96 - Buchholz 406.27 § 3 BBergG Nr. 1; BT-Drs. 8/1315 S. 70 f.). Dieser Zweck kann nur erreicht werden, wenn auf objektive Kriterien, nämlich die physikalisch-chemischen Eigenschaften des in der abzubauenen Lagerstätte vorhandenen Rohstoffs abgestellt wird. Denn nur so ist eine rechtssichere Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Bergrechts bei dem in der Regel auf viele Jahre angelegten Abbau eines Bodenschatzes gewährleistet; die Berücksichtigung einer gegebenenfalls wechselnden Verwendungsabsicht des jeweiligen Abnehmers liefe dem zuwider.
- 15 Ob der abzubauenen Quarzsand/Quarzkies sich zur Herstellung feuerfester Erzeugnisse eignet, beurteilt sich nach Maßgabe fachlich anerkannter Verfahren, die zum einen auf den Schmelzpunkt des Materials und zum anderen auf einen Mindestgehalt an Quarz abstellen. Dabei ist nicht erforderlich, dass der in der Lagerstätte vorhandene Quarzsand/Quarzkies in seiner natürlichen Zusammensetzung, d.h. der Rohsand/Rohkies mit beigemischten Fremdstoffen, diese Eignungskriterien erfüllt. Im Interesse der Rohstoffversorgung unter Berücksichtigung eines sinnvollen und planmäßigen Lagerstättenabbaus reicht es aus, dass der Sand/Kies diesen Anforderungen nach einer Aufbereitung (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 BBergG) genügt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. Februar 1997 - 4 B 260.96 - Buchholz 406.27 § 3 BBergG Nr. 1). Geschieht dies durch Waschen und Sieben (vgl. BT-Drs. 8/1315 S. 81), kann auch auf einzelne nach Korngrößen unterschiedene Kornfraktionen abgestellt werden.

- 16 Hiernach hat das Oberverwaltungsgericht seinen Erwägungen ohne Rechtsverstoß die in den Verwaltungsakten vorhandenen Prüfberichte und fachlichen Stellungnahmen zugrunde gelegt. Gegen deren Bewertung wendet sich die Klägerin nicht.
- 17 bb) Das quantitative Verhältnis des durch die Aufbereitung des Minerals zu erlangenden hochwertigen Rohstoffs zu der Menge des insgesamt abgebauten Materials dürfte entgegen der vom Oberverwaltungsgericht aufgeworfenen Frage für die Feststellung der Voraussetzungen des § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG ohne Bedeutung sein. Die Anwendbarkeit des Bundesberggesetzes ist in dieser Hinsicht aber jedenfalls nicht etwa deswegen ausgeschlossen, weil ungeachtet des Vorliegens eines Bodenschatzes - ausnahmsweise - die Voraussetzungen des Rechtsbegriffs des "Gewinnens" (§ 2 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Abs. 2 BBergG) zu verneinen sind.
- 18 Gewinnen ist nach § 4 Abs. 2 Halbs. 1 BBergG das Lösen oder Freisetzen von Bodenschätzen einschließlich der damit zusammenhängenden Tätigkeiten. Das bestimmt sich nach rein tätigkeitsbezogenen, objektiven Kriterien ohne finalen Bezug; eine subjektive Absicht, gerichtet auf die Aneignung und wirtschaftliche Nutzung des gewonnenen Bodenschatzes, wird nicht vorausgesetzt (BVerwG, Urteil vom 2. November 1995 - 4 C 14.94 - BVerwGE 100, 1 <5>). Lediglich in den in § 4 Abs. 2 Halbs. 2 BBergG ausdrücklich genannten Fällen wird eine besondere Zwecksetzung berücksichtigt und die Anwendung des Bergrechts ausgeschlossen. Vorausgesetzt ist damit aber gleichwohl, dass das Lösen oder Freisetzen des für die Anwendbarkeit des Bergrechts maßgeblichen bergfreien oder grundeigenen Bodenschatzes im Sinne von § 3 Abs. 3 oder 4 BBergG die Tätigkeit jedenfalls mitprägt. Dies trifft nicht zu, wenn der Bodenschatz keinen nennenswerten Anteil am insgesamt geförderten Material umfasst. In dieser Situation steht der Gesetzeszweck der Eingrenzung des Anwendungsbereichs des Bergrechts nicht entgegen. Dabei steht die in § 1 Nr. 2 und 3 BBergG angesprochene spezifisch bergrechtliche Gefahrenabwehr und -vorsorge bei einer Kiesgrube nicht im Vordergrund; bei der mit besonderen Sicherheitsrisiken verbundenen untertägigen Gewinnung stellt sich die Abgrenzungsfrage wegen § 3

Abs. 4 Nr. 2 BBergG nicht. Die dann als verbleibender Gesetzeszweck zu berücksichtigende Sicherung der Rohstoffversorgung (§ 1 Nr. 1 BBergG) ist, soweit es nicht um erhebliche Anteile am insgesamt gewonnenen Material geht, letztlich nicht betroffen. Dann fehlt es auch an der Rechtfertigung, das Gesamtvorhaben und somit die Förderung von fast ausschließlich nichtbergrechtlichen Bodenschätzen (Grundeigentümergebundenen Bodenschätzen) dem Rechtsregime des Bergrechts und den damit verbundenen etwa planungsrechtlichen Privilegierungen zu unterstellen.

- 19 Das Oberverwaltungsgericht hat - wenn auch in einer unterstellten anderen rechtlichen Einordnung - festgestellt, dass der nach Aufbereitung zu erreichende Anteil an Quarz und Quarzit im Sinne von § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG im Verhältnis zur Menge der insgesamt abgebauten nichtbergrechtlichen Bodenschätze ("Normalsand"/"Normal Kies") nicht verschwindend gering ist. Eine bestimmte Zahlenangabe benennt das Oberverwaltungsgericht zwar nicht. Doch liegen dieser Einschätzung die vom Oberverwaltungsgericht in Bezug genommenen Ergebnisse des Prüfungsberichts des Instituts für Gesteinshüttenkunde der RWTH Aachen vom 2. Juli 2007 zugrunde (GA IV S. 286-306), der als Anhang dem von der Klägerin im Verwaltungsverfahren vorgelegten Abschlussbericht des Ingenieurbüros H. GmbH vom 3. Juli 2007 beigelegt war. Der insoweit einschlägigen Tabelle 4 lässt sich ohne Weiteres entnehmen, dass die Kornfraktion ≤ 2 mm, deren Quarzgehalt ausweislich der Tabelle 5 für alle entnommenen Proben die für die Feuerfestigung maßgebliche Schwelle von 80 Gewichtsprozent überschreitet, einen Anteil - je nach Probe - von 16,9 bis 25,7 % der gesamten abzubauenen Sand-/Kiesmenge umfasst. Vor diesem Hintergrund dringt die Klägerin mit ihrer nicht weiter substantiierten Aufklärungsrüge nicht durch.
- 20 b) Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts verstößt gegen Bundesrecht, indem es unter Berufung auf die in § 73 Abs. 4 Satz 3 SVwVfG geregelte materielle Präklusion Vorbringen der Klägerin unberücksichtigt lässt. § 73 Abs. 4 Satz 3 SVwVfG muss hier indessen unangewendet bleiben. Denn diese Vorschrift steht mit dem im maßgeblichen Zeitpunkt der Zulassung des Rahmenbetriebsplans geltenden Art. 10a Abs. 1 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die

Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27. Juni 1985 (ABl. L 175, S. 40) in der Fassung der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten (ABl. L 156, S. 17) - UVP-RL a.F. - nicht in Einklang. Es kann demnach dahinstehen, ob das Oberverwaltungsgericht die Bestimmungen, die nach nationalem Recht die formellen Voraussetzungen für die Anwendung der Präklusionsvorschriften bilden - ordnungsgemäßer Hinweis auf die Folgen nicht fristgerechter Beteiligung und Fehlen einer tauglichen Einwendung -, zutreffend angewandt hat. Gleichfalls offenbleiben kann, wie die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit der Bewertung des auf die nachträgliche Planänderung bezogenen Vorbringens und zur eingeschränkten Überprüfung der Abwägungsentscheidung zu bewerten sind; denn diese knüpfen an die Anwendbarkeit der Präklusionsvorschrift an.

- 21 aa) Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683], Kommission/Deutschland - Rn. 75 ff.) ist die mit § 73 Abs. 4 Satz 3 SVwVfG gleichlautende Vorschrift des § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG mit Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012, L 46, S. 1) nicht vereinbar. Denn sie beschränkt ohne hinreichende Rechtfertigung die Gründe, auf die ein gerichtlicher Rechtsbehelf gegen Entscheidungen gestützt werden darf, für die die Bestimmungen der UVP-Richtlinie gelten. Art. 11 UVP-RL zielt vielmehr darauf ab, eine umfassende materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Kontrolle der angefochtenen Entscheidung zu ermöglichen (EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 - Rn. 80). Diese Erwägungen gelten ebenso für die wortgleiche Vorgängervorschrift des Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F. (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. September 2016 - 7 C 1.15 - NVwZ-RR 2017, 229 Rn. 9; s. auch EuGH, Urteil vom 16. April 2015 - C 570/13 [ECLI:EU:C:2015:231], Gruber - Rn. 27 f.).

- 22 Die Regelung in Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL ist entgegen der vom Beklagten und von der Beigeladenen vertretenen Auffassung nicht einschränkend in dem Sinn zu verstehen, dass sie einen Ausschluss von Einwendungen nicht erfasst, denen der unmittelbare Umweltbezug fehlt. Für eine in dieser Hinsicht differenzierende Betrachtungsweise ist kein Raum; davon geht auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben aus, mit dem das Urteil des Europäischen Gerichtshofs "1:1" umgesetzt werden soll (siehe BT-Drs. 18/9526 S. 12 <§ 7 Abs. 4 UmwRG-E>, S. 2, 43 f.). Es bedarf deswegen keiner Vertiefung, ob ein Umweltbezug auch bei Einwendungen anzunehmen wäre, die zwar für die Verletzung der kommunalen Planungshoheit von Bedeutung sind, in der Sache aber an planerische Vorstellungen anknüpfen, die - wie hier - unter anderem den Schutz von Natur und Landschaft bezwecken.
- 23 bb) Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs erfasst in persönlicher Hinsicht sämtliche Mitglieder der in Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL genannten "betroffenen Öffentlichkeit". Zur Öffentlichkeit zählen nach der Begriffsbestimmung in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL (a.F.) auch juristische Personen, wobei nicht zwischen solchen des privaten und des öffentlichen Rechts unterschieden wird. Teil der betroffenen Öffentlichkeit ist eine Gemeinde jedenfalls dann, wenn sie sich nicht in ihrer Eigenschaft als Trägerin öffentlicher Belange äußert, sondern als Betroffene eines UVP-pflichtigen Vorhabens Einwendungen erhebt, die eigene rügefähige Rechtspositionen betreffen (vgl. zum gleichgerichteten Begriff der Öffentlichkeit im Sinne der UIRL BVerwG, Urteile vom 21. Februar 2008 - 4 C 13.07 - BVerwGE 130, 223 Rn. 22 f., 28 ff. und vom 23. Februar 2017 - 7 C 31.15 - Rn. 34 ff.; siehe auch Schlussanträge des Generalanwalts vom 20. Juni 2013 in der Rechtssache - C 72/12, Altrip - Rn. 81).
- 24 cc) In sachlicher Hinsicht ist eine Einschränkung der Reichweite der durch Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL garantierten rechtlichen Überprüfung der von der Bestimmung erfassten Entscheidungen nicht möglich.

- 25 Die UVP-Richtlinie verfolgt mit der Öffentlichkeitsbeteiligung das Ziel, zur Erhaltung, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen (EuGH, Urteil vom 7. November 2013 - C 72/12 [ECLI:EU:C:2013:712], Altrip - Rn. 46).
- 26 Die in dieser Weise auf die Wahrung von Umweltbelangen ausgerichtete Öffentlichkeitsbeteiligung ist gemäß Art. 2 Abs. 1 UVP-RL auf die Genehmigung von Projekten bezogen; in das Genehmigungsverfahren ist nach Maßgabe von Art. 2 Abs. 2 UVP-RL die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubinden (siehe § 2 Abs. 1 Satz 1 UVP-G). Die Vorhabenzulassung, die sich hiernach am jeweils einschlägigen formellen und materiellen Umweltrecht messen lassen, daneben allerdings auch noch anderen Rechtsvorschriften genügen muss, ist die Entscheidung im Sinne von Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL, die einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle, die sich auf die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit erstreckt, unterzogen werden soll. Die - möglichen - Umweltauswirkungen sind demnach Anlass für die durch Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL garantierten Rechte; eine hierauf bezogene Beschränkung enthält die Vorschrift indessen nicht.
- 27 Dies ist Ausdruck einer bewussten Entscheidung des Normgebers. Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL dient ausweislich der Erwägungsgründe 5, 9 und 11 der Richtlinie 2003/35/EG der ordnungsmäßigen Angleichung des Unionsrechts an die völkerrechtlichen Vorgaben aus Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen - AK -) (BGBl. 2006 II, S. 1251). Die Bestimmungen der UVP-Richtlinie sind folglich vor diesem Hintergrund und im Lichte der Ziele des Übereinkommens auszulegen (EuGH, Urteil vom 16. April 2015 - C 570/13 - Rn. 34). Art. 9 Abs. 2 und 3 AK unterscheiden sich ausdrücklich im darin vorgegebenen gerichtlichen Prüfprogramm. Im Anwendungsbereich des Art. 9 Abs. 3 AK wird der Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren garantiert, um die Handlungen und Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen. Auf eine solche Beschränkung verzichtet Art. 9 Abs. 2 AK

bei Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen, für die Art. 6 AK und somit die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

- 28 Dieses Ergebnis bedarf nicht deswegen einer Überprüfung, weil Art. 10a Abs. 1 UVP-RL a.F., Art. 11 Abs. 1 UVP-RL im Anwendungsbereich von Art. 10a Abs. 1 Buchst. b a.F., Art. 11 Abs. 1 Buchst. b einer Parallelisierung von Klagebefugnis und Begründetheitsprüfung durch deren Beschränkung auf subjektive Rechtsverletzungen nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO nicht entgegensteht und insoweit das Erfordernis einer umfassenden Kontrolle der angefochtenen Entscheidung eine Einschränkung erfährt (EuGH, Urteil vom 15. Oktober 2015 - C-137/14 - Rn. 28 ff.). Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs mag in dieser Hinsicht in seiner Begründung nicht völlig spannungsfrei sein (so etwa Berkemann, DVBI 2016, 205 <213>). Aufgrund der je eigenständigen rechtlichen Bewertung der verschiedenen Stufen des unionsrechtlich geforderten weitreichenden Zugangs zu gerichtlicher Überprüfung bestimmter Entscheidungen bleibt es indessen dabei, dass die Prüfung der Begründetheit der Klage einer Gemeinde ungeachtet des Umstands, dass deren Erfolg - unbeschadet der Regelungen in § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 UmwRG - von der Verletzung eigener subjektiver Rechte abhängt (vgl. BVerwG, Urteile vom 6. November 2013 - 9 A 9.12 - Buchholz 11 Art. 28 GG Nr. 165 Rn. 19 und vom 28. April 2016 - 9 A 8.15 - juris Rn. 14 -, m.w.N.), durch die Anordnung eines Einwendungsausschlusses nicht beschränkt werden darf.
- 29 2. Das angefochtene Urteil erweist sich nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Es ist zwar davon auszugehen, dass der Planfeststellungsbeschluss nicht wegen eines Fehlers im Verwaltungsverfahren aufzuheben ist (a). Es kann aber nicht abschließend festgestellt werden, dass der Planfeststellungsbeschluss die Klägerin nicht in ihren subjektiven Rechten verletzt und die Klage deswegen ohne Erfolg bleiben muss (b).
- 30 a) Die Klägerin kann - im Rahmen einer nach Maßgabe des § 42 Abs. 2 Halbs. 2 VwGO zulässigen Klage - gemäß § 4 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-

Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749) Verfahrensfehler der Öffentlichkeitsbeteiligung geltend machen (BVerwG, Urteile vom 17. Dezember 2013 - 4 A 1.13 - BVerwGE 148, 353 Rn. 41 und vom 22. Oktober 2015 - 7 C 15.13 - Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 16 Rn. 23). Ob insbesondere Mängel bei der Bekanntmachung der Auslegung die Tatbestandsvoraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 UmwRG erfüllen und gesetzeswidrige Hinweise zu den Modalitäten der Erhebung von Einwendungen unter § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 UmwRG fallen können, kann aber dahinstehen. Denn das Oberverwaltungsgericht hat - im Zusammenhang mit den Voraussetzungen der materiellen Präklusion von Einwendungen - zu Recht ausgeführt, dass die insoweit von der Klägerin gerügten Mängel nicht vorliegen.

- 31 Zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die im Bekanntmachungstext verwendete Umschreibung der räumlichen Lage des Vorhabens - Angabe von Gemarkung und Flurbezeichnung - die von § 73 Abs. 5 Satz 1 SVwVfG geforderte Anstoßwirkung nicht verfehlt.
- 32 Irreführende Zusätze, die die beabsichtigte Anstoßwirkung entfallen ließen und eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit erschwerten, waren mit dem Hinweis, dass die genaue Bezeichnung des betroffenen Grundstücks angegeben werden solle, und mit der Bitte, die Einwendung in zweifacher Ausfertigung einzureichen, ebenso wenig beigefügt. Revisible Fehler der Sachverhaltswürdigung zeigt die Klägerin insoweit nicht auf; solche sind auch sonst nicht ersichtlich.
- 33 b) Die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans kommt, soweit die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 BBergG gegeben sind, nur dann in Betracht, wenn ihm überwiegende öffentliche Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG nicht entgegenstehen. Diese öffentlichen Interessen können nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG zugleich den Schutz von Rechten Dritter umfassen. Zu den hiernach zu berücksichtigenden Rechtsgütern Dritter zählen die durch Art. 28 Abs. 2 GG garantierte kommunale Selbstverwaltung und das - bei Gemeinden einfachrechtlich geschützte - Eigentum an Grundstücken (vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Dezember 2006 - 7 C 1.06 - BVerwGE 127, 259 Rn. 29 f. und - 7 C

6.06 - BVerwGE 127, 272 Rn. 22 f. und vom 20. November 2008 - 7 C 10.08 - BVerwGE 132, 261 Rn. 22 ff.).

- 34 Ob in Bezug auf das Eigentum an dem Straßengrundstück, das von der Bandbrücke überquert wird, auch unter Würdigung der aus der Verkehrsfunktion folgenden Anforderungen, eine wesentliche Beeinträchtigung der Rechte der Klägerin mit den Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts verneint werden kann, bedarf hier keiner Klärung. Denn jedenfalls kann eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts nicht ausgeschlossen werden.
- 35 Die gemeindliche Planungshoheit als Teil des Selbstverwaltungsrechts ist von der Planfeststellungsbehörde nach Maßgabe des Bauplanungsrechts zu beachten, an das sie mangels materieller Konzentrationswirkung der Planfeststellung gebunden ist (§ 57a Abs. 2 Satz 1 BBergG; siehe BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 4 A 1075.04 - BVerwGE 125, 116 Rn. 448). Das Bauplanungsrecht nimmt nach § 38 Satz 1 Halbs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) bei Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung die Bindung an die Vorschriften der §§ 29 bis 37 BauGB zurück, wenn die Gemeinde beteiligt wird. An die Stelle einer strikten Verbindlichkeit bauplanungsrechtlicher Anforderungen tritt nach § 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB das Gebot, städtebauliche Belange zu berücksichtigen.
- 36 Die Voraussetzungen des § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB liegen hier vor. Der obligatorische Rahmenbetriebsplan wird, wie danach gefordert, auf der Grundlage eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen (§ 52 Abs. 2a Satz 1; § 57a BBergG); angesichts des eindeutigen Wortlauts ist dabei ohne Bedeutung, dass der Rahmenbetriebsplan - im Unterschied zu sonstigen Planfeststellungsbeschlüssen - nicht aufgrund einer fachplanerischen Abwägungsentscheidung ergeht (BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2006 - 7 C 1.06 - BVerwGE 127, 259 Rn. 28; von Mäßenhausen in: Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen, BBergG, 2. Aufl. 2016, Anh. § 48 Rn. 22). Die Klägerin ist im Verfahren beteiligt worden.

Schließlich handelt es sich bei dem geplanten Sand-/Kiesabbau um ein Vorhaben von "überörtlicher Bedeutung".

- 37 Überörtliche Bedeutung hat ein Vorhaben dann, wenn es aufgrund seiner überörtlichen Bezüge bei typisierender Betrachtungsweise einen gemeindeübergreifenden Koordinierungsbedarf hervorruft. Dies setzt nicht voraus, dass das Vorhaben als solches das Gebiet von mindestens zwei Gemeinden berührt (BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 7 B 92.03 - Buchholz 406.11 § 38 BauGB Nr. 14 S. 3 = juris Rn. 11). Ein Koordinierungsbedarf kann vielmehr auch bei einem auf das Gebiet nur einer Gemeinde beschränkten Vorhaben dann vorliegen, wenn dieses in ein übergreifendes Planungsprojekt, insbesondere bei weiträumigen Infrastrukturvorhaben, eingebettet ist (BVerwG, Beschlüsse vom 31. Juli 2000 - 11 VR 5.00 - juris Rn. 6 und vom 7. Februar 2005 - 9 VR 15.04 - juris Rn. 10). Entsprechendes gilt, wenn das örtlich radizierte Vorhaben sich in übergreifende raumbezogene Vorgaben einpassen muss, weil es der Abstimmung mehrerer örtlicher Planungen bedarf. Dies ist etwa dann der Fall, wenn für das Vorhaben ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist (vgl. von Mäßenhausen, in: Boldt/Weller/Kühne/von Mäßenhausen, BBergG, 2. Aufl. 2016, Anh. § 48 Rn. 22.; Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vizthum, BBergG, 2. Aufl. 2013, § 56 Anh. Rn. 50; Dippel, NVwZ 1999, 921 <926>). Ein solches Verfahren wurde hier im Vorfeld des Planfeststellungsbeschlusses durchgeführt (siehe PFB S. 25). In der raumordnerischen Beurteilung - Abschlussbescheid - vom 11. Dezember 2006 (GA IV S. 95 ff.) werden im Abschnitt III.3.2 die planerischen Rahmenbedingungen (Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Umwelt <Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur>" vom 13. Juli 2004) dargestellt.
- 38 Die demnach gemäß § 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB gebotene Prüfung, ob die Planfeststellungsbehörde die von der Klägerin ins Feld geführten städtebaulichen Belange ordnungsgemäß berücksichtigt hat, ist vom Oberverwaltungsgericht - von seinem Standpunkt aus zu Recht - nicht vorgenommen worden. Das ist von ihm nach Zurückverweisung der Sache auf der Grundlage der hierzu zu treffenden Sachverhaltsfeststellungen nachzuholen. Gleiches gilt für die Würdi-

gung der Belastung des gemeindlichen Eigentums im Rahmen einer Gesamt-
abwägung der planerischen Alternativen.

Dr. Nolte

Brandt

Dr. Keller

Dr. Schemmer

Böhmman