

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

GG	Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2; Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2
BBergG	§ 8 Abs. 1 Nr. 1; § 9 Abs. 1 Satz 1; § 51 Abs. 1 Satz 1
BNatSchG	§ 67; § 68 Abs. 1, Abs. 2 Satz 4
SächsNatSchG a.F.	§ 38 Abs. 2
SächsNatSchG n.F.	§ 40 Abs. 1

Stichworte:

Beschränkung des Bergwerkseigentums; Bergwerksfeld; Naturschutzgebiet; Entschädigung; Entschädigungsanspruch dem Grunde nach; Anspruchsgrundlage; Landesnaturschutzgesetz; landesrechtliche fallgruppenweise Konkretisierung; bundesrechtliche Ermächtigung; Modalitäten der Entschädigung; Abweichungskompetenz der Länder; Entschädigungsvoraussetzungen; Begriff des Eigentums; vermögenswerte Rechte; Bergwerkseigentum als Berechtigungsform; Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen; Kiese und Kiessande; Nassauskiesung; Bestandsschutz; Einigungsvertrag; Beschränkung; Naturschutzgebietsverordnung; unzumutbare Belastung; Privatnützigkeit; Kernbereich der Eigentumsgarantie; öffentlich-rechtliche Beschränkungen; naturschutzrechtliche Beschränkung des Bergwerkseigentums; nachträgliche Beschränkungen; Sozialbindung des Eigentums; Situationsgebundenheit des Bergwerkseigentums; schutzwürdiges Vertrauen; subjektive Umstände; aufgenommene rechtmäßige Nutzung; nicht ausgeübte Nutzungen; Zulässigkeit beabsichtigter Nutzungen; teilweise Ausnutzung; Angemessenheit der Entschädigung; Kausalitätsprüfung; Differenzbetrachtung; vollständige Entwertung; Beweislast.

Leitsätze:

1. Naturschutzrechtliche Beschränkungen von Bergwerkseigentum sind in aller Regel im Sinne von § 68 Abs. 1 BNatSchG unzumutbar, wenn die Privatnützigkeit vollständig, ersatz- und übergangslos entfällt.
2. Von einer die Entscheidungspflicht ausschließenden Situationsgebundenheit des Bergwerkseigentums ist erst auszugehen, wenn die Untersagung der Gewinnung der Bodenschätze auch unter Beachtung der Bedeutung der Rohstoffgewinnung und der Vielfalt möglicher naturschutzrechtlicher Reaktionsweisen zwingend geboten erscheint. Die Untersagung muss nicht nur als Möglichkeit in der Situation angelegt, sondern dem Bergwerkseigentum gewissermaßen "auf die Stirn geschrieben" sein.

Urteil des 4. Senats vom 25. Oktober 2018 - BVerwG 4 C 9.17



- I. VG Leipzig vom 15. Dezember 2009  
Az: VG 6 K 1116/06
- II. OVG Bautzen vom 26. Mai 2015  
Az: OVG 4 A 171/11



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**  
**URTEIL**

BVerwG 4 C 9.17  
OVG 4 A 171/11

Verkündet  
am 25. Oktober 2018

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 11. Oktober 2018  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und  
Prof. Dr. Külpmann

am 25. Oktober 2018 für Recht erkannt:

Auf die Revision der Klägerin wird das Urteil des Sächsi-  
schen Obergerverwaltungsgerichts vom 26. Mai 2015 aufge-  
hoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-  
scheidung an das Sächsische Obergerverwaltungsgericht zu-  
rückverwiesen.

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

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Klägerin macht einen Entschädigungsanspruch dem Grunde nach für die Beschränkung ihres Bergwerkseigentums durch Ausweisung eines Naturschutzgebiets geltend.
- 2 Sie ist Inhaberin des Bergwerkseigentums "A." in der Gemeinde B., Landkreis C., für den Bodenschatz "Kiese und Kiessande zur Herstellung von Betonzu-

schlagstoffen". Das Bergwerkseigentum war der Treuhandanstalt durch Urkunde vom 27. September 1990 verliehen und am 29. Januar 1993 mit Genehmigung des Sächsischen Oberbergamtes an die Klägerin zum Preis von 5,1 Mio. DM veräußert worden. Das Bergwerkseigentum wurde am 3. Januar 1994 in das Grundbuch eingetragen.

- 3 Das Bergwerksfeld ist etwa 168 ha groß, der Gesamtvorrat der Lagerstätte beträgt knapp 50 Mio. t Rohkies. Mit seinem etwa 50 ha großen nördlichen Teil liegt das Bergwerksfeld in dem mit Verordnung des Regierungspräsidiums D. vom 26. Mai 1993 einstweilig sichergestellten und mit Verordnung vom 11. März 1997 endgültig festgesetzten Naturschutzgebiet "E.". Das Naturschutzgebiet umschließt das übrige Bergwerksfeld hufeisenförmig. Es wird von dem im Jahre 2006 ausgewiesenen Europäischen Vogelschutzgebiet "F." und dem 2011 ausgewiesenen FFH-Gebiet "G." sowie dem 1993 einstweilig sichergestellten und 1997 endgültig festgesetzten Landschaftsschutzgebiet "H." überlagert.
- 4 Den von der Klägerin mit Antrag vom 8. Dezember 1995 vorgelegten Rahmenbetriebsplan ließ das Sächsische Oberbergamt mit Planfeststellungsbeschluss vom 18. Dezember 2000 nicht zu. Die hiergegen gerichtete Klage wies das Verwaltungsgericht D. mit Urteil vom 30. September 2004 - 5 K 52/01 - ab. Einen gegen die Verordnung zur Festsetzung des Naturschutzgebiets "E." gerichteten Normenkontrollantrag lehnte das Obergerverwaltungsgericht mit Urteil vom 27. September 2001 - 1 D 192/99 - ab.
- 5 Am 18. Februar 2002 machte die Klägerin einen Anspruch auf Entschädigung nach § 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F. dem Grunde nach geltend. Das Landratsamt I. lehnte den Antrag mit Bescheid vom 17. Oktober 2005 ab. Den Widerspruch der Klägerin wies das Regierungspräsidium D. mit Bescheid vom 13. November 2007 zurück.
- 6 Die schon vor Erlass des Widerspruchsbescheids erhobene Klage auf Feststellung eines Entschädigungsanspruchs dem Grunde nach hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Das Obergerverwaltungsgericht hat die Berufung zurückgewiesen (ZfB 2016, 174). Die Klägerin habe weder nach § 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F. noch nach § 68 BNatSchG i.V.m. § 40 Abs. 1 SächsNatSchG n.F. dem Grunde

nach einen Anspruch auf Entschädigung. Der Anwendungsbereich beider Vorschriften sei eröffnet. Von "Beschränkungen des Eigentums" (§ 68 Abs. 1 BNatSchG) bzw. "Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse" (§ 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F.) würden auch Beeinträchtigungen des Bergwerkseigentums erfasst. Die Voraussetzungen beider Anspruchsgrundlagen seien jedoch nicht erfüllt. Zwar "könnten" die Einschränkungen des Bergwerkseigentums über das im Rahmen der Sozialgebundenheit hinzunehmende Maß hinausgehen, weil die Klägerin die Kiese und Kiessande nicht gewinnen könne. Für eine Entschädigung wegen der von der Klägerin beabsichtigten, aber nicht möglichen Nassauskiesung sei dennoch kein Raum, weil diese Belastung nicht unzumutbar bzw. für die Klägerin vermeidbar gewesen sei. Diese habe von vornherein nicht darauf vertrauen können, ihre Erwerbchancen dadurch zu verwirklichen, dass sie das Bergwerkseigentum in der von ihr beabsichtigten Form und in dem von ihr beabsichtigten Umfang nutzen könne. Ihre rechtliche Fehleinschätzung sei nicht schutzwürdig. Es liege keine der in § 68 BNatSchG i.V.m. § 40 Abs. 1 SächsNatSchG aufgeführten Situationen vor, die eine Entschädigung in Geld unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes rechtfertigten.

- 7 Die Klägerin macht mit der vom Senat zugelassenen Revision geltend, dass von der Naturschutzverordnung eine unzumutbare und deshalb entschädigungspflichtige Belastung ihres Eigentums im Sinne von § 68 Abs. 1 BNatSchG ausgehe. Auf ihre subjektive Kenntnis oder ein Kennenmüssen von der Absicht der teilweisen Unterschutzstellung des Bergwerksfelds und den damit verbundenen Nutzungsbeschränkungen bei Erwerb des Bergwerkseigentums komme es nicht an. In der Person des Eigentümers liegende besondere Umstände könnten (allenfalls) die Höhe der angemessenen Entschädigung beeinflussen, nicht aber das Tatbestandsmerkmal einer unzumutbaren Belastung.
- 8 Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil.

## II

- 9 Die Revision der Klägerin ist begründet. Das Berufungsurteil verstößt gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Die angegriffene Entscheidung stellt sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Da der Senat auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts nicht selbst abschließend entscheiden kann, ist die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).
- 10 1. Das Berufungsurteil verstößt gegen Bundesrecht.
- 11 a) Ein Bundesrechtsverstoß ergibt sich allerdings nicht daraus, dass das Oberverwaltungsgericht gemäß § 121 Nr. 1 VwGO bereits aufgrund rechtskräftiger Urteile gebunden gewesen wäre, von einem Entschädigungsanspruch der Klägerin dem Grunde nach auszugehen.
- 12 Das Verwaltungsgericht D. hat in seinem rechtskräftigen Urteil vom 30. September 2004 Fehler des Planfeststellungsbeschlusses des Sächsischen Oberbergamts im Abwägungsergebnis mit der Begründung verneint, dass "der Klägerin nach Maßgabe des § 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F. Entschädigungsansprüche zustehen." Der Senat kann offen lassen, ob das Verwaltungsgericht mit dieser Formulierung lediglich darauf hinweisen wollte, dass Entschädigungsansprüche nach Maßgabe von § 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F. in Betracht kommen, oder aber sich bereits dahingehend festlegen wollte, dass der Klägerin solche Ansprüche zustehen. Denn die Rechtskraft des Urteils erstreckt sich nicht auf dieses einzelne Element der Begründung (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. September 2001 - 1 C 4.01 - BVerwGE 115, 111 <115> und vom 1. September 2016 - 4 C 4.15 - BVerwGE 156, 94 Rn. 13).
- 13 Aufgrund des rechtskräftigen Urteils des Oberverwaltungsgerichts vom 27. September 2001, mit dem es den Normenkontrollantrag der Klägerin gegen die Verordnung des Beklagten über die Festsetzung des Naturschutzgebiets "E." abgelehnt hat, steht zwischen den Beteiligten rechtsverbindlich fest, dass die Verordnung wirksam ist. Ob die von der Verordnung ausgehenden Beschrän-

kungen des Bergwerkseigentums der Klägerin auch ohne Entschädigung zumutbar sind, hat das Oberverwaltungsgericht nicht entschieden. Dessen bedurfte es auch nicht. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 31. Januar 2001 - 6 CN 2.00 - BVerwGE 112, 373 - LS 1 und S. 378 f.) gebietet Art. 14 Abs. 1 GG keine gesetzlichen Vorkehrungen dafür, dass naturschutzrechtliche Schutzgebietsausweisungen nur unter gleichzeitiger Festsetzung erforderlicher kompensatorischer Maßnahmen für die betroffenen Grundstücke erlassen werden.

- 14 b) Ein Bundesrechtsverstoß liegt aber darin, dass das Oberverwaltungsgericht den Entschädigungsanspruch alternativ an "§ 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F. bzw. an § 68 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG i.V.m. § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsNatSchG" gemessen hat.
- 15 aa) § 38 Abs. 2 SächsNatSchG in der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen (Sächsisches Naturschutzgesetz - SächsNatSchG - vom 6. Juni 2013, SächsGVBl. S. 451) am 22. Juli 2013 geltenden Fassung (im Folgenden: SächsNatSchG a.F.) scheidet als Anspruchsgrundlage aus.
- 16 Der Senat hat mit Urteil vom 17. Mai 2018 - 4 C 2.17 - (UA Rn. 12 f. <zur Veröffentlichung in BVerwGE bestimmt>) entschieden, dass § 68 BNatSchG in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542; im Folgenden: BNatSchG 2010) im Zusammenspiel mit den Befreiungstatbeständen des § 67 BNatSchG dem verfassungsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeitsausgleich nach Maßgabe der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dient. Er ist davon ausgegangen, dass nicht alle landesrechtlichen Regelungen, die vor Beseitigung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 75 GG a.F. zur Entschädigung von Eigentümern erlassen worden sind, den verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Verhältnismäßigkeitsausgleich entsprochen haben und dass der Bundesgesetzgeber deshalb bei der Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes gewillt war, schon begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Verwaltungs- und Gerichtsverfahren um naturschutzrechtliche Entschädigungen mit § 68 BNatSchG 2010 auch für zurückliegende Zeiträume auf eine einheitliche und

verfassungskonforme Rechtsgrundlage zu stellen. Hieran ist festzuhalten. Auf § 38 Abs. 2 SächsNatSchG a.F. kann die Klägerin ihr Begehren daher nicht stützen.

- 17 bb) Das Oberverwaltungsgericht hätte den Entschädigungsanspruch auch nicht alternativ an "§ 68 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG i.V.m. § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsNatSchG" messen und unter Hinweis darauf ablehnen dürfen, dass keine der in § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsNatSchG "ausdrücklich aufgeführten Situationen" vorliege.
- 18 § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SächsNatSchG bestimmt, dass eine Entschädigung nach Maßgabe von § 68 Abs. 1 BNatSchG insbesondere zu gewähren ist, wenn und soweit durch die Unterschutzstellung unter anderem (1.) bisher rechtmäßige Grundstücksnutzungen aufgegeben oder erheblich eingeschränkt werden müssen oder (2.) Aufwendungen an Wert verlieren, die für beabsichtigte, bisher rechtmäßige Grundstücksnutzungen in schutzwürdigem Vertrauen darauf gemacht wurden, dass sie rechtmäßig bleiben. Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, dass keine dieser Situationen vorliege: Infolge der Unterschutzstellung müsse die Klägerin keine bisher rechtmäßige Grundstücksnutzung im Sinne von § 40 Abs. 1 Nr. 1 SächsNatSchG aufgeben. Des Weiteren fehle es an einer beabsichtigten, bisher rechtmäßigen Nutzung des Bergwerkseigentums im Sinne von § 40 Abs. 1 Nr. 2 SächsNatSchG. Damit hat das Oberverwaltungsgericht die Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruchs in bundesrechtswidriger Weise zu eng gefasst.
- 19 Das Oberverwaltungsgericht hat § 68 Abs. 2 Satz 3 (richtig: Satz 4) BNatSchG - der Sache nach - eine Ermächtigung der Länder entnommen, die in § 68 Abs. 1 BNatSchG geregelten tatbestandlichen Voraussetzungen eines Entschädigungsanspruchs "näher" zu konkretisieren. Dies verstößt gegen Bundesrecht. Bereits nach der systematischen Stellung dieser Länderöffnungsklausel bezieht diese sich nur auf die in § 68 Abs. 2 BNatSchG geregelten Modalitäten der Entschädigung (zum Begriff z.B. Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Juli 2018, Bd. II, § 68 BNatSchG Rn. 14 und Fellenberg, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 68 Rn. 13 ff.), namentlich auf den Anspruch auf Entschädigung in Geld (§ 68 Abs. 2 Satz 1 und 2 BNatSchG) und den

Übernahmeanspruch (§ 68 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG) und betrifft mithin nur die Rechtsfolgenseite des Entschädigungsanspruchs. Auch der Wille des Bundesgesetzgebers, die bisherigen landesrechtlichen Entschädigungsregelungen durch eine einheitliche und verfassungskonforme bundesrechtliche Ausgleichs- und Entschädigungsregelung abzulösen, spricht dagegen, dass der Bundesgesetzgeber die Länder in § 68 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG zur näheren Ausgestaltung oder gar Einschränkung der in § 68 Abs. 1 BNatSchG geregelten tatbestandlichen Voraussetzungen des Entschädigungsanspruchs ermächtigen wollte.

20 § 40 Abs. 1 SächsNatSchG n.F. lässt sich auch nicht auf die Abweichungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG stützen. Dabei kann der Senat offen lassen, ob diese Kompetenzzuweisung, die sich im Fall des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht auf die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes bezieht, auch eine von § 68 BNatSchG abweichende Regelung von Entschädigungsvoraussetzungen tragen kann. Denn eine solche Regelung wollte der sächsische Landesgesetzgeber in § 40 SächsNatSchG ersichtlich nicht treffen. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs. 5/10657, Teil 1, S. 20 f.) werden in § 40 Abs. 1 SächsNatSchG n.F. "entsprechend dem Wortlaut im bisherigen § 38 Abs. 3 SächsNatSchG (richtig: § 38 Abs. 2 SächsNatSchG) Fallgruppen genannt, bei denen regelmäßig von einer unzumutbaren Belastung des Eigentümers im Sinne des § 68 Abs. 1 BNatSchG auszugehen ist und damit eine Entschädigungspflicht besteht"; die Aufzählung sei "nicht abschließend". Dem Landesgesetzgeber war damit an einer "fallgruppenweisen Konkretisierung" (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Juli 2018, Bd. II, § 68 BNatSchG Rn. 3) des in § 68 Abs. 1 BNatSchG normierten Tatbestandsmerkmals der unzumutbaren Belastung gelegen. Das kommt auch in § 40 Abs. 1 SächsNatSchG n.F. mit der Formulierung zum Ausdruck, dass eine Entschädigung "nach Maßgabe von § 68 Abs. 1 BNatSchG insbesondere" unter den näher geregelten Fallgruppen zu gewähren sei.

21 2. Das angegriffene Urteil stellt sich nicht aus anderen Gründen als richtig dar, § 144 Abs. 4 VwGO. Auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts lässt sich nicht abschließend beurteilen, ob der Klägerin nach der allein maßgeblichen Anspruchsgrundlage des § 68 Abs. 1 BNatSchG ein Entschädigungsanspruch dem Grunde nach zusteht.

- 22 Nach § 68 Abs. 1 BNatSchG ist eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn Beschränkungen des Eigentums, die sich aufgrund von Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes, von Rechtsvorschriften, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder von Naturschutzrecht der Länder ergeben, im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen, der nicht durch andere Maßnahmen, insbesondere durch die Gewährung einer Ausnahme oder Befreiung, abgeholfen werden kann.
- 23 a) Zu Recht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die in § 68 Abs. 1 BNatSchG tatbestandlich vorausgesetzten Beschränkungen des "Eigentums" auch Beschränkungen des Bergwerkseigentums umfassen.
- 24 Da § 68 BNatSchG - wie dargelegt - im Zusammenspiel mit den Befreiungstatbeständen des § 67 BNatSchG dem verfassungsrechtlich gebotenen Verhältnismäßigkeitsausgleich nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung dienen soll, hat sich die Auslegung von § 68 Abs. 1 BNatSchG an diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben zu orientieren. Der in der Vorschrift verwendete Begriff des "Eigentums" umfasst deshalb alle durch Art. 14 GG geschützten Eigentumspositionen. Darunter fallen alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (BVerfG, Beschluss vom 9. Januar 1991 - 1 BvR 929/89 - BVerfGE 83, 201 <209>).
- 25 Die Berechtigungsform des Bergwerkseigentums als vermögenswertes Recht ist als Eigentum im Sinne von Art. 14 GG grundrechtlich geschützt. Es bezieht sich auf bergfreie Bodenschätze, die der Verfügungsbefugnis des Grundeigentümers entzogen und dem Bergwerkseigentümer in der Weise zugeordnet sind, dass dieser berechtigt ist, die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen auszuüben (vgl. z.B. Sauthoff, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, Vorb. zu §§ 65 - 68 BNatSchG Rn. 1; Esser, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 68 Rn. 6).

- 26 Das Bergwerkseigentum der Klägerin hatte im Zeitpunkt seiner Beschränkung den unter Bestandsschutz stehenden bergfreien Bodenschatz "Kiese und Kies-sande zur Herstellung von Betonzuschlagstoffen" zum Gegenstand. Es bestand nach dem Einigungsvertrag fort und ist auch durch das Gesetz zur Vereinheitli-chung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15. April 1996 (BGBl. I S. 602) aufrechterhalten worden.
- 27 b) Die in der Naturschutzgebietsverordnung "E." normierten Ge- und Verbote können zu Beschränkungen des Bergwerkseigentums der Klägerin führen und deshalb Entschädigungsansprüche nach § 68 Abs. 1 BNatSchG 2010 zur Folge haben. Denn Naturschutzverordnungen bestimmen Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und können deshalb nach § 68 Abs. 1 BNatSchG im Sinne der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (BVerfG, Beschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 <241>) eine Entschädigungspflicht auslösen (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Januar 2001 - 6 CN 2.00 - BVerwGE 112, 373 <377> m.w.N.).
- 28 c) Beschränkungen von Bergwerkseigentum sind jedenfalls dann in aller Regel und so auch hier unzumutbar, wenn seine Privatnützigkeit vollständig ersatz- und übergangslos entfällt.
- 29 Die Privatnützigkeit des Eigentums gehört nach der Rechtsprechung des Bun-desverfassungsgerichts zum Kernbereich der Eigentumsgarantie, der nicht aus-gehöhlt werden darf. Er markiert zudem eine absolute Grenze zumutbarer Nut-zungseinschränkungen im Einzelfall: Der Eigentümer eines Grundstücks muss Nutzungsbeschränkungen im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) grundsätzlich entschädigungslos hinnehmen (BVerfG, Be-schluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 <241 und 243>). Er hat keinen Anspruch auf die wirtschaftlichste Nutzung seines Grundstücks, wenn andere Nutzungen möglich bleiben (BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1997 - 1 BvR 310/84 - NJW 1998, 367), denn Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums (BVerfG, Beschluss vom 22. November 1994 - 1 BvR 351/91 - BVerfGE 91, 294 <310>). Anders liegt es aber, wenn für ein Grundstück keinerlei sinnvolle Nutzung mehr besteht. Die Nutzungsbe-schränkung ist dann nicht mehr zumutbar (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. März

1999 - 1 BvL 7/91 - a.a.O. S. 243 <zu denkmalschutzrechtlichen Beseitigungsverboten>).

- 30 Diese Rechtssätze zur Privatnützigkeit sind auf das Grundeigentum gemünzt, das auch im Fall naturschutzrechtlicher Nutzungsbeschränkungen je nach Grundstückssituation und Interessenlage des Eigentümers grundsätzlich eine mehr oder weniger große Palette fortbestehender Nutzungsmöglichkeiten eröffnet. Hier ist es gerechtfertigt, den Verlust sämtlicher privatnütziger Verwendungen als Zumutbarkeitsgrenze zu markieren. Diese Grenze wird bei naturschutzrechtlichen Nutzungsbeschränkungen nur selten überschritten sein (z.B. Fellenberg, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 68 Rn. 6).
- 31 Auf die Berechtigungsformen nach dem Bundesberggesetz lässt sich diese Grenze nicht ohne Weiteres übertragen. Die bergrechtliche Bewilligung und das Bergwerkseigentum als aufeinander aufbauende Formen der - vom Grundeigentum getrennten - Bergbauberechtigung gewähren dem Berechtigten nach § 8 Abs. 1 Nr. 1, § 9 Abs. 1 Satz 1 BBergG das ausschließliche, d.h. insbesondere auch den Grundeigentümer ausschließende Recht, in einem bestimmten Bergwerksfeld die in der Bewilligung bezeichneten Bodenschätze aufzusuchen und zu gewinnen sowie das Eigentum an den Bodenschätzen zu erwerben. Bergrechtliche Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Aufbereitungsbetriebe dürfen nach § 51 Abs. 1 Satz 1 BBergG jedoch nur auf Grund von Betriebsplänen errichtet, geführt und eingestellt werden, die vom Unternehmer aufgestellt und von der zuständigen Behörde zugelassen worden sind. Die Zulassung darf nur erteilt werden, wenn öffentlich-rechtliche Belange nicht entgegenstehen. Sofern der vom Bergwerkseigentum umfasste Bodenschatz wegen einer Naturschutzgebietsausweisung als entgegenstehenden öffentlich-rechtlichen Belang nicht mehr gehoben werden kann, verbleibt dem Bergbauberechtigten - anders als dem Grundeigentümer - keine Vielfalt an Nutzungsmöglichkeiten. Die Beschränkung entspricht vielmehr wirtschaftlich dem vollständigen Entzug der bestehenden Eigentumsposition; die Position wird völlig entwertet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 u.a. - BVerfGE 102, 1 <16>).
- 32 Eine völlige, übergangs- und ersatzlose Beseitigung einer Rechtsposition, um die es im vorliegenden Fall geht, kann unter bestimmten Voraussetzungen zu-

lässig sein. Der Normgeber unterliegt dabei jedoch besonderen verfassungsrechtlichen Schranken (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. - BVerfGE 143, 246 Rn. 269).

- 33 aa) Entgegen der Auffassung des Beklagten sind naturschutzrechtliche Beschränkungen des Bergwerkseigentums nicht bereits deshalb als diesem immanent anzusehen und daher entschädigungslos hinzunehmen, weil das Bergwerkseigentum von vornherein vielfältigen Beschränkungen unterworfen ist. Auf das vom Beklagten in Bezug genommene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. Februar 2016 - 9 A 1.15 - (BVerwGE 154, 153; siehe auch BVerwG, Urteil vom 26. März 1998 - 4 A 2.97 - BVerwGE 106, 290 <293> sowie BGH, Urteil vom 14. April 2011 - III ZR 30/10 - BGHZ 189, 231 Rn. 29 m.w.N.) lässt sich diese Auffassung nicht stützen. Diese Entscheidung hatte Beschränkungen des Bergwerkseigentums zum Gegenstand, die - wie diejenige in § 124 Abs. 3 BBergG - von vornherein auf der durch das Bergwerkseigentum begründeten Rechtsmacht lasten, mithin auf solchen, die bereits nach der Rechtslage bestanden, mit der das Bergwerkseigentum in den Schutz des Grundgesetzes gelangte (vgl. hierzu z.B. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1997 - 1 BvR 310/84 - NJW 1998, 367). Auf Beschränkungen, die dem Bergwerkseigentum - wie hier: durch eine erst nach Verleihung des Bergwerkseigentums erlassene Naturschutzgebietsverordnung - im Wege einer nachträglichen Rechtsänderung auferlegt werden, ist sie nicht übertragbar.
- 34 bb) Besondere verfassungsrechtliche Schranken des Bergwerkseigentums ergeben sich vorliegend auch nicht aus dessen Situationsgebundenheit. Für das Denkmalschutzrecht hat das Bundesverfassungsgericht (Beschluss vom 2. März 1999 - 1 BvL 7/91 - BVerfGE 100, 226 <242> m.w.N.) angenommen, dass das Denkmaleigentum einer gesteigerten Sozialbindung unterliege, weil dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung eines geschützten Baudenkmals nur durch Inpflichtnahme des Eigentümers des Grundstücks Rechnung getragen werden könne. Sie ergebe sich aus der Situationsgebundenheit, also der Lage und Beschaffenheit des Grundstücks. Auch die Rechtsfigur der Situationsgebundenheit des Eigentums ist auf das Grundeigentum gemünzt und bedarf im Fall des Bergwerkseigentums einer einengenden Handhabung.

- 35 Soll die entschädigungslose Beseitigung des Bergwerkseigentums die Ausnahme bleiben, kann es für eine gesteigerte Sozialbindung nicht ausreichen, dass sich eine naturschutzrechtliche Unterschutzstellung nach Lage und Beschaffenheit des Bergwerksfeldes anbietet. Von einer Situationsgebundenheit des Bergwerkseigentums ist vielmehr erst auszugehen, wenn die Untersagung der Gewinnung der Bodenschätze auch unter Beachtung der Bedeutung der Rohstoffgewinnung und der Vielfalt möglicher naturschutzrechtlicher Reaktionsweisen zwingend geboten erscheint. Die Untersagung muss nicht nur als Möglichkeit in der Situation angelegt, sondern dem Bergwerkseigentum gewissermaßen "auf die Stirn geschrieben" sein.
- 36 Hiervon ist nicht auszugehen, weil im Landesentwicklungsplan in der seinerzeit maßgeblichen Fassung vom 16. August 1994 (SächsGVBl. S. 1489) für das Bergwerksfeld sowohl ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft als auch - für eine Teilfläche zwischen zehn und 50 ha Größe - ein Vorranggebiet für oberflächennahe Rohstoffe festgelegt war.
- 37 cc) Das Fehlen schutzwürdigen Vertrauens, auf das das Oberverwaltungsgericht entscheidungstragend abstellt, spielt bei der Frage einer unzumutbaren Belastung jedenfalls hier keine Rolle.
- 38 (1) Der Senat hat Zweifel, ob Vertrauensschutzgesichtspunkte oder sonstige subjektive Umstände bei der nach § 68 Abs. 1 BNatSchG zu beantwortenden Frage einer unzumutbaren Belastung überhaupt von Bedeutung sein können. Soweit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (z.B. Beschlüsse vom 10. Oktober 1997 - 1 BvR 310/84 - NJW 1998, 367 und vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 und 315/99 - Altlastensanierung - BVerfGE 102, 1 sowie Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2121/11, 321, 1456/12 - BVerfGE 143, 246 Rn. 302 - Atomausstieg -) "überwiegende Gründe des Vertrauensschutzes" als Kriterium der Unzumutbarkeit von Eigentumsbeschränkungen herangezogen worden sind, betrafen die Entscheidungen Sonderfälle, die mit naturschutzrechtlichen Nutzungsbeschränkungen nicht vergleichbar sind. Subjektive Umstände sind weder in § 68 Abs. 1 BNatSchG noch in vergleichbaren Ausgleichs- oder Entschädigungsregelungen anderer Fachgesetze (z.B. in § 42 Abs. 2 BauGB oder im Denkmalschutzrecht der Länder) angelegt. Das hat seinen Grund darin,

dass mit Ausgleichs- oder Entschädigungsleistungen Nutzungsbeschränkungen im Bestand des Grundeigentums finanziell ausgeglichen werden sollen. § 68 Abs. 1 BNatSchG ist keine Sanktions-, sondern eine Verteilungsnorm. Sie knüpft an die Zumutbarkeit von Eigentumsbeschränkungen als Entschädigungsgrenze an, bis zu der Eigentum für die Zwecke des Naturschutzes ohne finanziellen Ausgleich in die Pflicht genommen werden kann und ab der die öffentliche Hand die Lasten des Naturschutzes trägt. Es leuchtet nicht ein, dass für diese Verteilungsentscheidung Eigentümerwechsel und subjektives Wissen eine Rolle spielen sollen, soweit es um das "Ob" eines Anspruchs geht.

- 39 (2) Die Frage bedarf keiner abschließenden Entscheidung, weil das Vertrauen der Klägerin im vorliegenden Fall schutzwürdig ist.
- 40 (a) § 68 Abs. 1 BNatSchG setzt tatbestandlich keine bereits aufgenommene rechtmäßige Nutzung voraus. Dem Oberverwaltungsgericht ist zwar zuzugeben, dass der Eigentümer auf die Fortsetzung einer rechtmäßigerweise aufgenommenen Nutzung regelmäßig vertrauen darf, während nicht ausgeübte Nutzungen Fragen zur bisherigen Zulässigkeit dieser Nutzung aufwerfen können. Das ist jedoch keine Frage der Schutzwürdigkeit des Vertrauens, sondern der Zulässigkeit der beabsichtigten Nutzung. Im Übrigen entspricht es der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1993 - 7 C 26.92 - BVerwGE 94, 1 <11>), dass auch ein Ausschluss von Nutzungsmöglichkeiten, die sich nach Lage der Dinge objektiv anbieten oder aufdrängen, die Grenze der entschädigungslos hinzunehmenden Sozialbindung überschreiten kann.
- 41 (b) Soweit das Oberverwaltungsgericht Vertrauensschutz der Klägerin wegen der im Kaufvertrag mit der Treuhandanstalt ausgeschlossenen Einstandspflicht der Verkäuferin unter anderem für die Ausnutzbarkeit des Bergwerkseigentums verneint, kommt in dieser Vereinbarung lediglich das vertragliche Interessengeflecht zwischen Verkäuferin und Käuferin im Zeitpunkt des Vertragsschlusses zum Ausdruck. Über die objektive Ausnutzbarkeit des Bergwerkseigentums und etwaige öffentlich-rechtliche Beschränkungen ist damit nichts gesagt.

- 42 (c) Ein Entschädigungsanspruch entfällt auch nicht allein deshalb, weil der Klägerin die Absicht einer Unterschützstellung bekannt war, als sie das Eigentum erwarb.
- 43 Zweifelhaft ist die gegenseitige Auffassung des Oberverwaltungsgerichts schon im Ausgangspunkt: Selbst bei Parlamentsgesetzen ist das Vertrauen in den Fortbestand der bisherigen Rechtslage grundsätzlich schutzwürdig, bis der Gesetzgeber einen Änderungsbeschluss fasst; vorherige Ankündigungen können den Vertrauensschutz nur ausnahmsweise erschüttern (vgl. Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, Stand August 2018, Art. 20 Rn. 81 ff.). Die knappen Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts überzeugen aber auch inhaltlich nicht: Die Klägerin ging im Erwerbszeitpunkt selbst davon aus, dass auf dem im zukünftigen Naturschutzgebiet gelegenen Teil ihres Bergwerksfeldes Kiesabbau im Wege der Nassauskiesung nicht möglich sein werde. Das sei - so die Klägerin in der mündlichen Verhandlung des Senats - auch beim Kauf "eingepreist" gewesen. Die Gewinnungsabsichten der Klägerin richteten sich indes auf den außerhalb des künftigen Naturschutzgebiets gelegenen Teil des Bergwerksfeldes, der Gegenstand des von der Klägerin vorgelegten Rahmenbetriebsplans war.
- 44 Aus den tatrichterlichen Feststellungen ergibt sich auch nicht, dass bereits beim Erwerb des Bergwerkseigentums hätte erkannt werden müssen, dass eine auch nur teilweise Gewinnung des Bodenschatzes von vornherein ausgeschlossen sein musste. Die einstweilige Sicherstellung des Naturschutzgebiets im Mai 1993 enthielt - soweit ersichtlich - noch keine Regelungen zu Beeinträchtigungen des Naturschutzgebiets "von außen". Der Landesentwicklungsplan in der seinerzeit maßgeblichen Fassung vom 16. August 1994 (SächsGVBl. S. 1489) war widersprüchlich, wie das Oberverwaltungsgericht im Normenkontrollurteil vom 27. September 2001 (UA S. 15) festgestellt hat, weil er für die betreffende Fläche sowohl ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft als auch - für eine Teilfläche - ein Vorranggebiet für oberflächennahe Rohstoffe festgelegt hatte. Ge- und Verbote für Handlungen außerhalb des Schutzgebiets enthielt erstmals die Naturschutzgebietsverordnung vom März 1997; sie stellte die Untersagung von Handlungen aber in das Ermessen der höheren Naturschutzbehörde. Abschließend geklärt wurde die Unzulässigkeit eines Kiesabbaus außerhalb des Naturschutzgebiets in dem von der Klägerin geplanten Umfang (ca. 100 ha) erst durch

den bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss des Sächsischen Oberbergamts aus dem Jahr 2000. Noch im Normenkontrollurteil vom 27. September 2001 (UA S. 15) hat sich das Obergerverwaltungsgericht jeder Aussage dazu enthalten, ob die Naturschutzverordnung das Ausnutzen des Bergwerkseigentums der Klägerin insgesamt ausschließen werde.

- 45 3. Auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz kann der Senat nicht abschließend beurteilen, ob die Naturschutzgebietsverordnung "E." für die vollständige Entwertung des Bergwerkseigentums der Klägerin möglicherweise nicht kausal war und das Obergerverwaltungsgericht einen Entschädigungsanspruch dem Grunde nach jedenfalls im Ergebnis zu Recht verneint hat.
- 46 Nach § 68 Abs. 1 BNatSchG ist eine angemessene Entschädigung zu leisten, wenn naturschutzrechtliche Beschränkungen des Eigentums im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung "führen". Voraussetzung eines Entschädigungsanspruchs ist deshalb, dass die naturschutzrechtliche Beschränkung für die unzumutbare Belastung kausal ist. Dies wird das Obergerverwaltungsgericht aufzuklären haben. Der Klägerin steht kein Entschädigungsanspruch nach § 68 Abs. 1 BNatSchG zu, wenn bereits im Zeitpunkt der Unterschutzstellung die Gewinnung des Bodenschatzes aus anderen als naturschutzrechtlichen Gründen ausgeschlossen war.
- 47 Das Obergerverwaltungsgericht wird seiner Kausalitätsprüfung eine Differenzbetrachtung zugrunde zu legen haben, die die Abbaumöglichkeiten im Bergwerksfeld der Klägerin vor und nach der Schutzgebietsausweisung gegenüber stellt. Entschädigung nach § 68 Abs. 1 BNatSchG ist zu leisten, wenn die von der Schutzgebietsausweisung ausgehende Beschränkung des Bergwerkseigentums zu unzumutbaren Belastungen führt. War die von der Klägerin beabsichtigte Nassauskiesung bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Naturschutzgebietsverordnung nicht rechtmäßig und deshalb von vornherein nicht möglich, war die Schutzgebietsausweisung für die vollständige Entwertung des Bergwerkseigentums der Klägerin nicht kausal. War die von der Klägerin beabsichtigte Nassauskiesung in dem außerhalb des Naturschutzgebiets gelegenen Teil des Bergwerksfeldes vor der Schutzgebietsausweisung demgegenüber noch möglich und führte erst die Schutzgebietsverordnung zur vollständigen Entwertung des

Bergwerkseigentums, steht der Klägerin dem Grunde nach ein Entschädigungsanspruch nach § 68 BNatSchG zu, wenn gerade die durch die Schutzgebietsausweisung bewirkte Belastung, also der Entzug der zuvor noch möglichen Ausnutzung des Bergwerkseigentums unzumutbar ist. Bei dieser Differenzbetrachtung ist ein Vorhaben zugrunde zu legen, das in etwa der Größenordnung entspricht, wie es die Klägerin mit ihrem Rahmenbetriebsplan beantragt hat.

- 48 Sollte sich die Kausalität in tatsächlicher Hinsicht nicht mehr hinreichend sicher aufklären lassen, müsste eine Entscheidung nach Beweislastgrundsätzen zu Lasten des Beklagten ausfallen. Dass die Nassauskiesung seit der Schutzgebietsausweisung im Bergwerksfeld der Klägerin nicht mehr möglich ist und auch im Wege einer Ausnahme oder Befreiung nicht zugelassen werden kann, steht aufgrund des rechtskräftigen Urteils des Verwaltungsgerichts D. vom 30. September 2004 fest. Soweit der Beklagte geltend macht, die geplante Nassauskiesung sei schon vor der Schutzgebietsausweisung unzulässig gewesen, handelt es sich um eine Gegeneinwendung, für die er die materielle Beweislast trägt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 26 076 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann