Az.: 1 C 26/14

Beglaubigte Abschrift

SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Normenkontrollurteil

In der Normenkontrollsache

1. des

2. des

- Antragsteller -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Regionalen Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien
vertreten durch Verbandsvorsitzenden
Löbauer Straße 63, 02625 Bautzen

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:
Götze Rechtsanwälte
Anwaltshaus im Messehof Leipzig
Petersstraße 15, 04109 Leipzig

beigeladen:

prozessbevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit des Braunkohlenplans Fortschreibung des Tagebaus Nochten 2014
hier: Normenkontrolle

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht , die Richter am Oberverwaltungsgericht und sowie die Richterin am Oberverwaltungsgericht aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 26. März 2015

am 9. April 2015

für Recht erkannt:

Die Anträge werden abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen je zur Hälfte.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

1 Die Antragsteller, eine nach dem Umweltrechtsbehelfs- und Bundesnaturschutzgesetz anerkannte Vereinigung (Antragsteller zu 1), und der Miteigentümer eines selbstgenutzten Hausgrundstücks im Plangebiet (Antragsteller zu 2), wenden sich gegen die als Teilregionalplan (§ 5 Abs. 1 Satz 1 SächsLPlG) erlassene Fortschreibung des Braunkohlenplans Tagebau Nochten des Antragsgegners vom 1. Oktober 2013 in der Fassung der Genehmigung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (SMI) vom 5. März 2014 und des Beitrittsbeschlusses der Verbandsversammlung vom 2. April 2014 (nachfolgend: Braunkohlenplan).

2 Die Ausbeutung des Tagebaus Nochten im Lausitzer Braunkohlenrevier begann im Jahr 1968; in einem südlichen Teil wurde der Tagebau bereits wieder verfüllt.

3 Die Gründungsversammlung des Antragsgegners beschloss im September 1992 die Aufstellung eines Braunkohlenplans u. a. für diesen Tagebau. Dem am 26. November 1993 als Satzung beschlossenen und vom SMI durch Bescheid vom 7. Februar 1994 genehmigten Braunkohlenplan „Tagebau Nochten - Weiterführung des Tagebaues Nochten 1994 bis Auslauf“ (nachfolgend: Braunkohlenplan 1994), der im Mai 1994 in Kraft trat, lag die sog. Abbauvariante 1 zugrunde, die den Abbau des Brückenfeldes bis 2026 und - abweichend von der im Jahr 1992 zunächst vorgeschlagenen Variante 0 - die Erhaltung der Innenbereiche der Orte Schleife, Rohne, Mulkwitz, Mühlrose und Neu-Trebendorf im Nordwestteil der Braunkohlenlagerstätte vorsah. Den „Allgemeinen Angaben“ in der „Vorbemerkung“ zum Braunkohlenplan 1994 ist unter 1.4.2 (S. 14) zu entnehmen, dass die Variante 1 den „Leitlinien der Staatsregierung“ bezüglich der Kohlebereitstellung für die neu zu errichtenden oder zu sanierenden Kraftwerke im vorgesehenen Planungszeitraum entspreche und gleichzeitig den „Forderungen nach größtmöglicher Schonung des sorbischen Siedlungsgebietes“ gerecht werde. Ausweislich der „Allgemeinen Angaben“ des Braunkohlenplans 1994 sahen die damaligen Abbauvarianten 0, 2 und 3 gegenüber der Variante 1 den Abbau größerer Braunkohlemengen (909, 740 und 719 Mio. t statt 609 Mio. t) bei einer höheren Anzahl umsiedlungsbetroffener Einwohner (1.735, 406 und 264 statt 216 Personen) vor.

4 Bereits damals wurde der Tagebau in die Abbaugebiete 1 und 2 unterteilt. Das Abbaugebiet 1 umfasst eine Gesamtfläche von 4.825 ha mit einem Kohlevorrat von etwa 610 Mio. t. Für dieses Abbaugebiet liegen zugunsten der bergbautreibenden Beigeladenen ein Rahmenbetriebsplan sowie entsprechende Hauptbetriebspläne vor. Der Abbaubetrieb ist aktiv.

5 Im Abbaugebiet 2 mit den Orten und - im Ergebnis gemeindlicher Neugliederungen - Ortsteilen Schleife, Rohne, Mulkwitz, Mühlrose und Trebendorf (heutiger Landkreis Görlitz) soll nunmehr die Förderung weiterer etwa 300 Mio. t Braunkohle in einem Bereich ermöglicht werden, für den der Braunkohlenplan 1994 in Ziel 2 i. V m. Karte 1 ein „Vorranggebiet für die Braunkohlengewinnung“ festlegte, um - so die Begründung zu Ziel 2 - die Versorgung insbesondere des Kraftwerks Boxberg „auch über den

im Braunkohlenplan betrachteten Zeitraum hinaus“ zu gewährleisten. Das bedeute „nicht, daß bereits jetzt der Abbau dieses Teiles der Lagerstätte festgeschrieben“ werde. Über die „bergbauliche Inanspruchnahme des Vorranggebietes (werde) … zu einem späteren Zeitpunkt in einem neuen Braunkohlenplanverfahren zu entscheiden“ sein anhand von „energiepolitischen Vorgaben über den bisher erfaßten Zeitraum hinaus“ (Braunkohlenplan 1994, S. 21).

6 Im Dezember 2006 bekundete die Beigeladene ihre Absicht, die Lagerstätte im Bereich des Vorranggebiets zur Versorgung des erweiterten Kraftwerks Boxberg mit Braunkohle bergbaulich zu nutzen und regte eine Fortschreibung des Braunkohlenplans 1994 an.

7 Die Verbandsversammlung des Antragsgegners fasste am 24. Oktober 2007 einen Aufstellungsbeschluss zur Teilfortschreibung des Braunkohlenplans 1994. Im Ergebnis der dazu durchgeführten Trägerbeteiligung (§ 6 Abs. 1 SächsLPlG a. F.) beschloss die Verbandsversammlung am 16. Dezember 2009 die Durchführung einer Gesamtfortschreibung und die Freigabe eines geänderten Vorentwurfs für eine erneute Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Am 12. November 2010 wurden die vorgebrachten Anregungen beraten und die Verbandsverwaltung mit der Erarbeitung eines Entwurfs beauftragt. Der in der Folgezeit erstellte Planentwurf mit Umweltbericht wurde Ende 2011 öffentlich ausgelegt und den Trägern öffentlicher Belange zugeleitet. Eine Erörterungsverhandlung fand zwischen dem 11. und 13. Dezember 2012 in Schleife statt.

8 Der als Verordnung der Sächsischen Staatsregierung erlassene Landesentwicklungsplan Sachsen 2013 (LEP 2013) trat am 30. August 2013 in Kraft (SächsGVBl. S. 581). Er enthält u. a. das Ziel Z 4.2.3.1, nach dessen Satz 3 die „landesweit bedeutsamen Braunkohlenlagerstätten in den Tagebaubereichen … Nochten/Wochozy … durch Festlegung von Vorranggebieten für den Braunkohlenabbau zu sichern“ sind. Mit der Festlegung als Vorranggebiet für die langfristige Rohstoffsicherung solle die Lagerstätte vor Nutzungen geschützt werden, die einen späteren Abbau unmöglich machten. Damit sei „noch keine Entscheidung über die mögliche künftige Inanspruchnahme der Lagerstätte getroffen.“ Den Braunkohlenlagerstätten komme für die Rohstoffwirtschaft eine herausragende Bedeutung zu. Für die bereits in den verbindlichen Braun-

kohlenplänen festgelegten Gebiete sei die entsprechende planerische Sicherheit zu gewährleisten (Begründung zu Ziel 4.2.3.1, LEP 2013, S. 143 f.).

9 Die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens vorgebrachten Anregungen sowie die Abwägungsvorschläge der Verbandsverwaltung waren Gegenstand einer Beschlussfassung der Verbandsversammlung des Antragsgegners vom 1. Juli 2013.

10 Die am 1. Oktober 2013 von der Verbandsversammlung beschlossene Fortschreibung des Braunkohlenplans Tagebau Nochten wurde durch Bescheid des SMI vom 5. März 2014 mit mehreren Maßgaben genehmigt. Nachdem die Verbandsversammlung diesen durch Beschluss vom 2. April 2014 beigetreten war, wurde die Satzung am 17. April 2014 vom Verbandsvorsitzenden ausgefertigt. Die Bekanntmachung erfolgte im Amtlichen Anzeiger des Sächsischen Amtsblatts vom 15. Mai 2014.

11 Der angegriffene Braunkohlenplan enthält Festlegungen zur weiteren Inanspruchnahme des Tagebaus Nochten insbesondere im Abbaugebiet 2, das - zielförmig - aus dem bisherigen Vorranggebiet mit einer Sicherheitslinie im Anschluss an das Abbaugebiet 1 ausgeformt wurde (Z 2 mit Festlegungskarte 1.1). Insgesamt enthält der Braunkohlenplan 25 Ziele und Grundsätze nebst Begründungen zu den Themenbereichen Geltungsbereich, Bergbau, Wasser, Siedlungsentwicklung, Grundzüge der Wiedernutzbarmachung/Bergbaufolgelandschaft, Verkehrstrassen sowie Leitungen und Transportanlagen. Beigefügt sind der Umweltbericht (§ 9 Abs. 1 ROG) mit insgesamt 13 Karten sowie die zusammenfassende Erklärung (§ 11 Abs. 3 ROG). Die wesentlichen Änderungen gegenüber dem Braunkohlenplan 1994 sind in den „Vorbemerkungen“ auf Seite 2 ff. des angegriffenen Plans tabellarisch zusammengefasst.

12 Von dem Tagebau sind etwa 1.600 Personen und 40 Gewerbebetriebe umsiedlungsbetroffen. Das Plangebiet ist Teil des sorbischen Siedlungsgebiets i. S. v. § 3 Sächsisches Sorbengesetz.

13 Der Antragsteller zu 2, der sich zum sorbischen Volk bekennt, und seine Lebensgefährtin sind nach einer im Jahr 2001 erfolgten Auflassung seit 2003 Eigentümer eines Vierseitenhofs in Schleife, Ortsteil Rohne (Landkreis Görlitz). Für die nach dem Grunderwerb in Eigenarbeit aufgenommenen Sanierungsarbeiten wurde ihm und sei-

ner Lebensgefährtin unter dem 14. August 2007 eine Baugenehmigung erteilt. Die im Baugenehmigungsverfahren beteiligte Beigeladene hatte zuvor mit Schreiben vom 9. August 2007 mitgeteilt, dass sie „keine Einwände" gegen das Bauvorhaben habe. Der Antragsteller zu 2 und seine Lebensgefährtin sowie die beiden minderjährigen Kinder bezogen das sanierte Wohngebäude im Frühjahr 2013; weitere Umbauarbeiten sind beabsichtigt. Der Antragsteller zu 2 wurde 2009 für die Wählervereinigung „Umsiedler Schleife" zum Gemeinderat gewählt. Als Mitglied des Ortschaftsrats Rohne (2009 bis 2014) wirkte er an dessen ablehnender Stellungnahme vom März 2010 zur Fortschreibung des Braunkohlenplans mit, die u. a. eine vollständige Inanspruchnahme von Rohne für den Tagebau vorsieht.

14 Die Antragsteller haben am 20. August 2014 Normenkontrollanträge gegen den Braunkohlenplan gestellt.

15 Der Antragsteller zu 1, der sich im Planaufstellungsverfahren mit Schreiben vom 19. Januar 2012 insbesondere gegen die weitere Nutzung der Braunkohle, gegen den Funktionsverlust großflächiger Landschaftsbestandteile und Bodenfunktionen, gegen zusätzliche Grundwasserabsenkungen, gegen die Verschlechterung der Grundwasserbeschaffenheit sowie gegen Lärm- und Staubbelastungen gewandt hatte und im gerichtlichen Verfahren ergänzend auf eine bei den Behördenakten befindliche Stellungnahme von Greenpeace e. V. vom 20. Januar 2012 sowie auf seine satzungsmäßigen Ziele verweist, macht geltend, er könne seinen Antrag auf das Umweltrechtsbehelfsgesetz sowie die UVP-Richtlinie 2011/92/EU, zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/52/EU (Nachfolgend: UVP-RL) und Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention stützen, zumindest sei er jedoch - wie auch der Antragsteller zu 2 - aus dem raumordnerischen Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG i. V. m. § 5 Abs. 2 SächsLPlG) antragsbefugt i. S. v. § 47 Abs. 2 VwGO.

16 Als anerkannte Umweltvereinigung i. S. v. § 3 UmwRG sowie als anerkannte Naturschutzvereinigung i. S. v. § 59 BNatSchG a. F. sei er berechtigt, die in § 1 UmwRG genannten Entscheidungen gerichtlich überprüfen zu lassen, ohne dass es einer möglichen Verletzung in eigenen Rechten bedürfe. Die angegriffene Satzung sei als „vorhabenbezogener" Teilregionalplan wegen ihrer Bedeutung insbesondere im Kontext einer nachfolgenden Betriebsplanzulassung als „Entscheidung" i. S. v. § 1 Abs. 3 Um-

wRG und Art. 11 UVP-RL zu qualifizieren. Die an § 9 VwVfG anknüpfende verengende Auslegung des Antragsgegners und der Beigeladenen sei weder mit Art. 11 UVP-RL noch mit Art. 9 Abs. 2 Aarhus Konvention vereinbar, zumal die Durchführung eines Tagebaus jedenfalls bei einem genehmigten Braunkohlenplan mit seiner weitgehenden rechtlichen Bedeutung und seinen detaillierten Festlegungen dem Projektbegriff des Art. 1 Abs. 2a UVP-RL unterfalle. Mit dem Braunkohlenplan werde im Ergebnis einer raumordnerischen Abwägung (§ 7 Abs. 2 ROG/§ 6 Abs. 3 SächsLPlG a. F.) über die grundsätzliche Durchführbarkeit eines Vorhabens entschieden (einschließlich der Erforderlichkeit von Umsiedlungen). Ausweislich § 5 Abs. 1 Satz 1 SächsLPlG sei die Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens unverzichtbar. Bei der Aufstellung des Plans seien die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der betreffenden Planungsebene erkennbar und von Bedeutung seien, gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. In der Abwägung seien insbesondere die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt im Allgemeinen und die Natur und Landschaft im Besonderen zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 ROG; § 6 Abs. 3 SächsLPlG a. F.). Das Gebot gerechter Abwägung habe als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Verfassungsrang.

17 Jedenfalls ein aufsichtsbehördlich genehmigter Braunkohlenplan mit seinen verbindlichen Festlegungen gem. § 5 Abs. 1 SächsLPlG entfalte die Rechtswirkungen einer „Vorhabengenehmigung" im Sinne des Umweltrechtsbehelfsgesetzes und der im Licht der Aarhus Konvention auszulegenden UVP-RL. Mit der Genehmigung werde das Abwägungsergebnis des jeweiligen Planungsverbands bestätigt und rechtsverbindlich festgestellt, dass die Durchführung des Braunkohlentagebaus sonstigen Rechtsvorschriften nicht widerspreche. Es handle sich um eine endabgewogene Grundsatzentscheidung zur Durchführung des Tagebaus und zur vollständigen Devastierung des betroffenen Gebiets. Für die nachfolgenden Entscheidungen nach dem Bundesberggesetz, insbesondere für Betriebsplanzulassungen, seien die Vorgaben der Braunkohlenplanung maßgebliche Festlegungen (vgl. § 5 Abs. 2 SächLPlG), wie es u. a. der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 48 BBergG zu entnehmen sei. Es handle sich damit sowohl faktisch als auch rechtlich um ein gestuftes Verfahren, bei dem die wesentlichen Entscheidungen im Braunkohlenplan getroffen und im anschließenden bergrechtlichen Zulassungsverfahren nur noch nachvollzogen würden. Nur die Einstufung als Vorhabengenehmigung könne die Kostentragungspflicht des Bergbau-

unternehmens für die Erarbeitung von Braunkohlenplänen (§ 5 Abs. 3 SächsLPlG) sachlich rechtfertigen. Anders als bei allen anderen Raumordnungsplänen würden Abbaubereiche und Sicherheitslinien mit genauen Koordinaten „parzellenscharf" festgelegt; auch dies belege die hervorgehobene Bedeutung von Braunkohlenplänen. Der Einwand des Antragsgegners und der Beigeladenen, dass Braunkohlenpläne keine Zulassungsentscheidungen seien, verfange schon deswegen nicht, weil dies in gleicher Weise für eine Rahmenbetriebsplanzulassung gelte, der anerkanntermaßen keine gestattende Wirkung zukomme.

18 Für die Zulässigkeit einer Verbandsklage reiche es entgegen der Rechtsauffassung des Antragsgegners und der Beigeladenen gem. §§ 1, 2 UmwRG i. V. m. § 2 UVPG bereits nach dem Wortlaut des Gesetzes aus, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung „bestehen kann"; dies sei hier offensichtlich der Fall, wie sich u. a. aus § 52 Abs. 2b und § 54 Abs. 2 Satz 3 BBergG ergebe.

19 Die Durchführung eines Tagebaus sei auch als Projekt i. S. v. Art. 1 Abs. 2a UVP-RL einzustufen, wobei ein aufsichtsbehördlich genehmigter Braunkohlenplan die Grundsatzentscheidung für nachfolgende bergrechtliche Zulassungsentscheidungen bilde und als Genehmigung i. S. v. Art. 1 Abs. 2 lit. c UVP-RL anzusehen sei. Aus der Rechtsprechung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zur fehlenden Klagemöglichkeit von Umweltverbänden gegen die Festlegung von Flugverfahren (Flugrouten) lasse sich nicht anderes ableiten. Dem nationalen Gesetzgeber stehe ein nur begrenzter Gestaltungsspielraum für die Definition von Genehmigungen i. S. v. Art. 1 Abs. 2 lit. c UVP-RL zu; insbesondere sei es ihm verwehrt, eine Grundsatzentscheidung wie den Braunkohlenplan durch die Streichung der früheren Vorschriften zur Projekt-UVP im Sächsischen Landesplanungsgesetz dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu entziehen. Auch wenn der Europäische Gerichtshof zur Auslegung des Begriff der „Genehmigung" i. S. v. Art. 1 Abs. 2 lit. c UVP-RL mehrfach entschieden habe, dass die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung dasjenige Verfahren betreffe, in dessen Ergebnis der Vorhabenträger das Recht zur Durchführung von Arbeiten der Vorhabenrealisierung erhalte, könne eine Genehmigung anerkanntermaßen auch aus der Kombination mehrerer gesonderter Entscheidungen bestehen, wenn das nationale Recht mehrere aufeinanderfolgende Stufen vorsehe. Ein genehmigter Braunkohlenplan erfülle wie ein „Gesetzgebungsakt", der alle für die Um-

weltverträglichkeitsprüfung des Projekts erheblichen Umstände umfasse, die vom Europäischen Gerichtshof (u. a. Urt. v. 24. Oktober 1996 - C-72/95 -; v. 17. März 2011 - C-275/09 -; v. 16. Februar 2012 - C-182/10 -; v. 11. September 2012 - C-43/10 -) im Einzelnen entwickelten Anforderungen und sei deshalb unabhängig davon UVP-pflichtig, dass er noch keine unmittelbare Berechtigung zur Durchführung des Vorhabens vermittle.

20 Entgegen den Ausführungen der Beigeladenen gebe es auch außerhalb des Kontextes bergrechtlicher Vorschriften Planungen, die keine unmittelbare Berechtigung des Vorhabenträgers zur Vorhabenverwirklichung begründeten, aber Genehmigungen i. S. v. Art. 1 Abs. 2 lit. c UVP-RL seien (u. a. immissionsschutzrechtliche Vorbescheide) und auch UVP-pflichtige Bebauungspläne.

21 Sollte der Normenkontrollsenat das Umweltrechtsbehelfsgesetz und die UVP-RL nicht als einschlägig erachten, ergebe sich die Antragsbefugnis - insbesondere mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urt. v. 8. März 2011 - C-240/09 - „Slowakischer Braunbär") sowie des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 5. September 2013 - 7 C 21.12 - „Luftreinhalteplan") aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention in völkerrechtsfreundlicher Auslegung von § 47 Abs. 2 VwGO. Der Braunkohlenplan betreffe in erheblichem Maße die Umsetzung europäischen Umweltrechts (u. a. der FFH-Richtlinie, der Wasserentnahme- und der Luftqualitätsrichtlinie), weshalb die Vorschriften des nationalen Rechts im Sinne der Gewährleistung eines möglichst weiten Zugangs von Umweltverbänden zu den Gerichten auszulegen und auch juristische Personen als befugt anzusehen seien, sich „fremde Interessen" im gerichtlichen Verfahren „zum eigenen Anliegen" zu machen (BVerwG, Urt. v. 5. September 2013 a. a. O. Rn. 45). Im Übrigen ergebe sich die Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 VwGO) des Antragstellers zu 1 aus dem Drittschutz des Abwägungsgebots (§ 7 Abs. 2 ROG i. V. m. § 5 Abs. 2 SächsLPlG) und der vorhabenbezogenen Betroffenheit von Schutzgütern des Natur- und Umweltrechts.

22 Der Antragsteller zu 2, der schriftsätzlich ebenfalls ergänzend auf die Stellungnahme von Greenpeace e. V. vom 20. Januar 2012 verweist und sein Antragsvorbringen in der mündlichen Verhandlung persönlich erläutert hat, macht geltend, es habe beim Erwerb des Vierseitenhofs als neuem „Familiensitz" im sorbischen Siedlungsgebiet

und bei Erteilung der Baugenehmigung für die Sanierung des Vierseitenhofs vom August 2007 keine Anzeichen dafür gegeben, dass das Abbaugebiet 2 tatsächlich für den Tagebau in Anspruch genommen werden solle, wie es nach der Festlegungskarte 2.2 („Schutzgut Mensch") des angegriffenen Braunkohlenplans nunmehr für das Jahr 2025 vorgesehen sei; zumindest hätte das 1994 festgelegte Vorranggebiet die nunmehr vorgesehene Erweiterung des Tagebaus nicht ermöglicht. Dem dann 54-jährigen Antragsteller zu 2 drohe die Zerstörung seines Lebenswerks. Seine gesamte Familie habe durch den Braunkohlentagebau bereits seit 1976 auf das Schwerste gelitten. In diesem Jahr habe der großelterliche Hof in Tschelln aufgegeben werden müssen, obwohl das Grundstück später für den Tagebau nie in Anspruch genommen worden sei. Der Antragsteller zu 2 habe Umsiedlungsverhandlungen für den ursprünglichen Familiensitz und eigenen Zweitwohnsitz im Abbaufeld 1 miterleben müssen. Trotz des im Jahr 2008 zwischen dem Bergbautreibenden und der Gemeinde Schleife geschlossenen Grundlagenvertrags seien die Umsiedlungsverhandlungen bislang nicht abgeschlossen. Der Antragsteller zu 2 habe sich wegen der erheblichen Belastungen durch den Bergbau und zur Verhinderung einer weiteren Zerstörung seiner Heimat politisch engagiert und nunmehr den Rechtsweg beschritten, um seinen Kindern und sich das Gefühl der Hilflosigkeit gegenüber dem Bergbau zu ersparen. Ein Zuwarten sei inakzeptabel, weil die faktische Umsiedlung und Entvölkerung des Dorfes Rohne bereits mit der Beschlussfassung über den Braunkohlenplan eingeleitet worden sei. Aufgrund der vorangeschrittenen Planung der Umsiedlungsstandorte für die Gemeinde Schleife sei davon auszugehen, dass nach Sicherung der Erschließung für die neuen Baugebiete die ersten Umsiedlungen bereits 2015/2016 beginnen könnten.

23 Eigene Einwendungen habe er im Planverfahren nicht erhoben, sich aber u. a. an Unterschriftensammlungen gegen den Tagebau beteiligt. Auch durch seine Tätigkeit in politischen Gremien habe er die Praxis der Umsiedlung und die Grenzen einer angeblich sozialverträglichen Umsiedlung ebenso miterlebt wie die mit der Braunkohlenplanung verbundenen rechtlichen Beschränkungen bei gemeindlichen Planungen. Für ihn sei entscheidend, den dörflichen Zusammenhalt und das sorbische Kulturgut zu erhalten. Eine Neuansiedlung von sorbischem Siedlungsgebiet mit den entsprechenden Kulturdenkmälern sei auch deshalb unmöglich, weil die dafür erforderlichen Grundstücke nicht vorhanden seien. Ein dorfnah im Außenbereich gelegener Vierseitenhof

mit einer vergleichbaren Fläche von etwa 10.000 m² könnte dem Antragsteller zu 2 bei einer Gruppenumsiedlung nicht zur Verfügung gestellt werden.

24 Das Risiko, dass die Braunkohle in Zukunft nicht mehr benötigt werde und die dann schon entvölkerten Orte tatsächlich nicht in Anspruch genommen würden, sei nicht deren Einwohnern, sondern dem Bergbautreibenden aufzuerlegen.

25 In rechtlicher Hinsicht sei auszuführen:

Der Antragsteller zu 2 könne als natürliche Person geltend machen, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Als umsiedlungsbetroffener Eigentümer eines selbstgenutzten Hausgrundstücks im Plangebiet könne er im Hinblick auf die Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach den vom Bundesverfassungsgericht im Garzweiler-Urteil vom 17. Dezember 2013 entwickelten Maßstäben in seinem Eigentumsgrundrecht verletzt sein. Der Braunkohlenplan habe zwar keine enteignungsrechtliche Vorwirkung, aber rechtliche wie tatsächliche Vorwirkungen auf den Rechtsschutz gegen eine spätere Rahmenbetriebsplanzulassung und ein sich anschließendes Grundabtretungsverfahren. Den Anforderungen aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG werde nur dann Rechnung getragen, wenn der Rechtsschutz nicht durch die Ausgestaltung des zur Enteignung führenden Verwaltungsverfahrens unmöglich gemacht, unzumutbar erschwert oder praktisch entwertet werde. Eine solche Entwertung drohe, wenn der Rechtsschutz erst bei der Rahmenbetriebsplanzulassung ansetze, deren Abwägung hinter den Anforderungen des § 7 Abs. 2 ROG und des verfassungsrechtlichen Abwägungsgebots bei Planungsentscheidungen deutlich zurückbleibe. Jedenfalls nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 14. Mai 2014 - 4 BN 10.14 - und v. 30. Juli 2014 - 4 BN 1.14 -, jeweils juris) zur Anfechtbarkeit von Raumordnungsplänen ergebe sich eine Antragsbefugnis des Antragstellers zu 2 auch aus einer möglichen Verletzung seines Rechts auf eine gerechte Abwägung gem. § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG i. V. m. § 5 SächsLPlG, ohne dass es eines ergänzenden Rückgriffs auf die hier einschlägigen Raumordnungsklauseln des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB und des § 48 Abs. 2 BBergG (OVG MV, NK-Urt. v. 7. September 2009 - 4 K 28/99 -, juris) bedürfe. Dass eine „bergrechtliche Rechtsposition“, die dem Volleigentum nicht gleichzusetzen sei (Bergwerkseigentum, bergrechtliche Bewilligung), einer

Privatperson eine Antragsbefugnis etwa gegen eine Landschaftsschutzverordnung oder gegen ein regionales Raumordnungsprogramm begründen könne, sei in der Rechtsprechung zu § 47 Abs. 2 VwGO und zu § 48 Abs. 2 BBergG seit längerem geklärt. Das erkennende Gericht habe einen Normenkontrollantrag der Gemeinde Heuersdorf gegen den Braunkohlenplan für den Tagebau Vereinigtes Schleenhain im Normenkontrollurteil vom 7. November 2003 - 1 D 51/00 - auch ohne vorherige Anfechtung des damaligen Landesentwicklungsplans als zulässig angesehen.

26 Ein Rechtsschutzbedürfnis sei für beide Antragsteller gegeben.

27 Ein stattgebendes Normenkontrollurteil wäre für den Antragsteller zu 2 bereits deshalb aus tatsächlichen Gründen vorteilhaft, weil die drohende Umsiedlung ohne den Braunkohlenplan gestoppt würde. Selbst wenn er im Falle einer Wirksamkeit des Braunkohlenplans erst in mehr als 20 Jahren in einem Grundabtretungsverfahren enteignet werden könnte, wären bis dahin unverrückbare Tatsachen geschaffen worden. Mit der Formulierung im Garzweiler-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, dass „spätestens“ mit der Rahmenbetriebsplanzulassung in den vom Tagebau betroffenen Gemeinden der Abwanderungsprozess von Menschen, Betrieben und sonstigen öffentlichen wie privaten Einrichtungen angestoßen werde, der zu einer massiven Veränderung des mit einem Wohneigentum verbundenen sozialen und städtebaulichen Umfelds führe, seien offensichtlich die faktischen Wirkungen eines Braunkohlenplans erfasst. Eine gerichtliche Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Fortschreibung führe auch nicht zum Wiederaufleben des Braunkohlenplans 1994. Wenn es in der angefochtenen Satzung heiße, dass der bisherige Braunkohlenplan „unter der Bedingung“ aufgehoben werde, dass die Fortschreibung Rechtskraft erlange, sei zu berücksichtigen, dass eine Normaufhebung nicht mit Bedingungen versehen werden könne. Zudem sei die Bedingung nicht eingetreten, denn die Fortschreibung sei mit der Bekanntmachung in Kraft getreten, also wirksam geworden.

28 Selbst wenn man dies anders sehen wollte, wäre ein erfolgreicher Normenkontrollantrag auch für den nicht umsiedlungsbetroffenen Antragsteller zu 1 mit einen erheblichen Vorteil verbunden, weil der Braunkohlenplan 1994 mit seinen abweichenden Festlegungen keine taugliche Grundlage für eine Betriebsplanzulassung im Abbaugebiet 2 darstelle. Im Übrigen sei zu berücksichtigen, dass sich die „Klägerstellung“ des

Antragstellers zu 1 aus dem objektiven Interesse an einer Einhaltung umweltbezogener Normen des europäischen und deutschen Umweltrechts ergebe.

29 Die Normenkontrollanträge seien auch begründet. Der Braunkohlenplan sei verfahrensfehlerhaft zustande gekommen und verstoße in beachtlicher Weise gegen zahlreiche höherrangige Vorschriften des materiellen Rechts.

30 Die Antragsteller beantragen,

> die Satzung des Antragsgegners „Fortschreibung des Tagebau Nochten" vom 1. Oktober 2013 in Gestalt der Fassung des Genehmigungsbescheids des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 5. März 2014 gemäß Beitrittsbeschluss vom 2. April 2014 für unwirksam zu erklären.

31 Der Antragsgegner beantragt,

> die Anträge abzulehnen.

32 Er hält beide Normenkontrollanträge für unzulässig und unbegründet.

33 Dem Antragsteller zu 2 fehle sowohl die Antragsbefugnis als auch das Rechtsschutzbedürfnis. Er habe sich durch den Grunderwerb etwa sieben Jahre nach dem Inkrafttreten des Braunkohlenplans 1994 in einem zur bergbetrieblichen Nutzung vorgesehenen Raum (zielförmig festgelegtes Vorranggebiet) hineinbegeben und sich sehenden Auges der für ihn konkret nachteiligen Situationsgebundenheit des Eigentums ausgesetzt. Ihm sei es deshalb verwehrt, den diesen Zustand aufrechterhaltenden Braunkohlenplan gerichtlich anzugreifen. Überdies könne der Antragsteller zu 2 seine Rechtsstellung durch eine stattgebende Normenkontrollentscheidung nicht verbessern. Unabhängig davon, dass der Antragsgegner durch den - antragstellerseitig nicht angegriffenen - Landesentwicklungsplan 2013 verpflichtet sei, die Lagerstätte Nochten für den Braunkohlenabbau zu sichern, würde der ursprüngliche Braunkohlenplan 1994 im Falle der Unwirksamkeit der Fortschreibung sowohl nach den allgemeinen Grundsätzen des Planungsrechts als auch nach dem Satzungsbeschluss des Antragsgegners wieder aufleben.

34 Eine Antragsbefugnis des Antragstellers zu 2 scheide aus, weil die Fortschreibung des Braunkohlenplans für ihn weder unmittelbare noch mittelbare Rechtswirkungen entfalte. Weder werde der Antragsteller zu 2 durch den Braunkohlenplan oder dessen Vollzug selbst adressiert, noch stehe der Braunkohlenplan Handlungen des Antragstellers zu 2 entgegen. Sämtliche Festlegungen entfalteten Rechtswirkungen nur für das nachgelagerte bergrechtliche Zulassungsverfahren. Eine Rechtsbetroffenheit des Antragstellers zu 2 infolge bergbaulicher Vorhaben könne sich frühestens aus einem bergrechtlichen Betriebsplan ergeben. Sein Grundeigentum könne unmittelbar ohnehin erst durch eine Grundabtretung (§§ 77 ff. BBergG) in Anspruch genommen werden, wenn und soweit die dort im Einzelnen bezeichneten Enteignungsvoraussetzungen vorlägen.

35 Festlegungen in Regionalplänen beträfen den Einzelnen als verwaltungsexternen Dritten nur dann, wenn dies in § 4 ROG ausdrücklich geregelt sei. Den Antragsteller zu 2 treffe als Grundstückseigentümer eine Bindungswirkung weder nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG noch nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG; auch Absatz 3 sei nicht einschlägig. § 4 Abs. 2 ROG sei zu entnehmen, dass sich die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung nach dem jeweiligen Fachrecht richte, also eine Bindung an diese Vorgaben nur dann bestehe, wenn dies von einer sog. Raumordnungsklausel angeordnet werde. Eine solche Raumordnungsklausel gebe es in Bezug auf Rechte des Antragstellers zu 2 und seine Vorhaben nicht. § 48 Abs. 2 BBergG sei keine Raumordnungsklausel im vorgenannten Sinne. Ein sog. Durchgriff, wie ihn etwa § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorsehe, erfolge bei Braunkohlenplänen nicht. Auch der Bestandsschutz der baurechtlich genehmigten Nutzung des Antragstellers zu 2 bleibe unberührt.

36 Das regionalplanerische Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG) vermittle ebenso wenig eine Antragsbefugnis. Ein losgelöst von subjektiv-öffentlichen Rechten geltendes Recht auf gerechte Abwägung gerade seiner konkreten Belange könne der Antragsteller zu 2 nicht geltend machen. Ein anderes Verständnis hätte bei Raumordnungsplänen praktisch eine Popularnormenkontrolle zur Folge. Wie der erkennende Senat in Bezug auf den Rechtsschutz Dritter hinsichtlich des Widerrufs einer bergrechtlichen Bewilligung bereits entschieden habe, bestehe für die Vorverlagerung des Rechtsschutzes von Grundeigentümern auch kein Anlass, weil der zur Verfügung stehende Rechtsschutz gegen Betriebspläne auch unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 und Art. 14 GG

ausreiche (Senatsbeschl. v. 23. Juni 2014 - 1 A 529/11 -, juris Rn. 10 f.). Dies gelte sinngemäß auch für die prinzipale Normenkontrolle.

37 Der Normenkontrollantrag des Antragstellers zu 1 sei ebenfalls unzulässig. Die dafür nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz erforderlichen Sachentscheidungsvoraussetzungen lägen nicht vor. Mit der jüngsten „Flugrouten"-Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 12. November 2014 - 4 C 34.13 -) sei davon auszugehen, dass dem Antragsteller zu 1 ein Verbandsklagerecht nur zustehen könne, soweit eine „Entscheidung" mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der UVP-RL vorliege. Der Braunkohlenplan sei jedoch weder eine „Entscheidung" im Sinne einer definitiven, abschließenden und endgültigen autoritativen Feststellung der Zulässigkeit eines konkreten Vorhabens, noch bestehe eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung; erforderlich sei hier lediglich eine Strategische Umweltprüfung. Die Vorschriften des Umweltrechtsbehelfsgesetzes seien mangels planwidriger Regelungslücke auch nicht analogiefähig. Für ein darüber hinausgehendes Verbandsklagerecht gebe es keine rechtliche Grundlage; dies gelte auch mit Blick auf Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention. Auf das zur Auslegung von § 47 Abs. 1 BImSchG ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 5. September 2013 - 7 C 71.12 - könne der Antragsteller zu 1 sein Rechtsschutzbegehren ebenso wenig stützen wie aus der in der mündlichen Verhandlung erörterten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Verbandsklagerecht.

38 Ein Antragsrecht aus dem Bundesnaturschutzgesetz scheide ebenso aus. Die in § 64 Abs. 1 i. V. m. § 63 Abs. 1 Nr. 2 - 4, Abs. 2 Nr. 5 - 7 BNatSchG genannten Voraussetzungen lägen nicht vor. Die dort geregelten Fallgruppen seien abschließend und keiner erweiternden Auslegung zugänglich.

39 Durch die Unzulässigkeit ihrer Normenkontrollanträge würden die Antragsteller angesichts des ihnen eröffneten Rechtsschutzes im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren auch nicht schutzlos gestellt.

40 Die Beigeladene beantragt,

die Anträge abzulehnen.

41 Sie hält die Anträge ebenfalls für unzulässig und für unbegründet.

42 Den Antragstellern fehle die erforderliche Antragsbefugnis. Beide gingen von der fehlerhaften Prämisse aus, dass es sich bei einem Braunkohlenplan um eine Vorhabengenehmigung handle. Ausgehend davon berufe sich der Antragsteller zu 2 zu Unrecht auf eine durch Art. 19 Abs. 4 GG geforderte Vorverlagerung des Rechtsschutzes auf die Ebene der Braunkohlenplanung. Für die vom Antragsteller zu 1 geforderte erweiternde Auslegung der Vorschriften des Umweltrechtsbehelfsgesetzes unter Heranziehung von Art. 11 UVP-RL und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gebe es keine rechtliche Grundlage.

43 Der Antragsteller zu 2 mache eine mögliche Rechtsverletzung aus § 7 Abs. 2 ROG dahingehend geltend, dass seine Belange bei der Abwägung nur unzureichend berücksichtigt worden seien. Er könne jedoch weder durch den als Satzung beschlossenen Braunkohlenplan noch durch dessen Anwendung in seinen subjektiven öffentlichen Rechten verletzt sein oder in absehbarer Zeit verletzt werden, weil es sich nicht um eine Vorhabengenehmigung handle, die für ihn rechtliche Wirkungen entfalte. Aus der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Rechtsschutz gegen Raumordnungspläne lasse sich nichts anderes ableiten, zumal die konkreten privaten Belange des Antragstellers zu 2 nicht zum notwendigen Abwägungsmaterial des Braunkohlenplans gehörten, der lediglich allgemeine Maßgaben zur sozialverträglichen Gestaltungen von Umsiedlungen enthalte.

44 Eine Einstufung des Braunkohlenplans als Vorhabengenehmigung, mit der die Durchführung eines Braunkohlentagebaus ermöglicht werde, widerspreche den maßgeblichen Regelungen des Raumordnungsrechts insbesondere zur Einordnung des Braunkohlenplans als Teilregionalplan und verkenne die bewusste Differenzierung zwischen raumordnerischen Vorgaben einerseits und dem Zulassungsregime des Bundesberggesetzes andererseits.

45 Die Zulassung von Abbaubetrieben für bergfreie Bodenschätze erfolge durch bergrechtliche Betriebspläne, nicht etwa durch Braunkohlenpläne. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans vermittle dem Bergbautreibenden nicht nur einen verpflichtenden Rahmen, sondern habe die Feststellung der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit

des Gesamtvorhabens oder zumindest größerer zeitlicher oder räumlicher Abschnitte zum Inhalt. Braunkohlenpläne seien nach den allein maßgeblichen Vorschriften des Bundesberggesetzes dagegen keine Zulassungsvoraussetzung für Abbauvorhaben und die diese gestattende Betriebsplanzulassungen; es gebe keine „Braunkohlenplanakzessorietät" der Betriebsplanzulassung. Die Zulassungsvoraussetzungen seien in § 55 BBergG für die einzelnen Betriebspläne normiert. Die ergänzend heranzuziehende Vorschrift des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG regle nur die Befugnis zur Einschränkung oder Untersagung von Aufsuchung und Gewinnung im Fall des Entgegenstehens überwiegender öffentlicher Interessen.

46 Als regionalplanerischem Instrument (Teilregionalplan) komme einem Braunkohlenplan nur eine Entwicklungs-, Ordnungs- und Sicherungsfunktion gem. § 1 Abs. 1 ROG zu. Die zur Erreichung der Kernziele der Braunkohlenplanung erforderlichen Festlegungen seien in § 5 Abs. 1 SächsLPlG ansatzweise umschrieben. Hintergrund und Zielsetzung der Braunkohlenplanung sei die Sicherung der Rohstoffgewinnung gegen konkurrierende Raumnutzungsansprüche, wie dies in allgemeiner Form auch in anderen Raumordnungsplänen der Fall sei. Die Braunkohlenplanung sei damit zuvörderst eine planerische Standortentscheidung, sie regle weder die Zulässigkeit noch die Zulassung eines konkreten bergbaulichen Vorhabens. Den Festlegungen eines Braunkohlenplans sei nur zu entnehmen, dass einem etwaigen Vorhaben keine konkurrierenden Raumnutzungsansprüche entgegenstünden. Hierin unterscheide sich der Braunkohlenplan grundlegend etwa von einem Bebauungsplan mit seinen gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB rechtsverbindlichen Festsetzungen.

47 Der Abwägungsklausel des § 7 Abs. 2 ROG könne ein drittschützender Gehalt ebenso wenig entnommen werden wie eine rechtliche Außenwirkung gegenüber privaten Dritten. Eine unmittelbare Bindungswirkung bestehe nur für öffentliche Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG). Für Braunkohlenpläne habe das Bundesverfassungsgericht bereits 1991 (NVwZ 1991, 978) ausdrücklich entschieden, dass sie nicht unmittelbar in die Rechtsstellung der Bürger im Plangebiet eingriffen; dies gelte auch für eine Umsiedlungsplanung. Dies werde durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt (Urt. v. 29. Juni 2006 - 7 C 11.05 -, juris Rn. 21).

48 Nach alledem sei weder aus der rechtlichen Wirkung noch aus der systematischen Einordnung von Braunkohlenplänen in das Normengefüge der Regionalplanung eine Außenwirkung und rechtliche Verbindlichkeit gegenüber Dritten ableitbar, was eine Antragsbefugnis ausschließe. Eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes auf die Ebene des Braunkohlenplans sei auch verfassungsrechtlich nicht geboten. Das Bundesverfassungsgericht (Urt. v. 17. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 314 - 316) habe die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bestätigt und unter dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes verfassungsrechtlich konkretisiert. Bei der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Gesamtabwägung sei erst auf der Ebene der Rahmenbetriebsplanzulassung zu prüfen und zu bewerten, ob andere überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden, insbesondere Belange betroffener Grundeigentümer.

49 Die von beiden Antragstellern angenommene rechtliche Vorwirkung der Braunkohlenplanung auf die nachfolgende Rahmenbetriebsplanzulassung scheide offensichtlich aus. Auch dazu habe sich das Bundesverwaltungsgericht bereits im Urteil vom 29. Juni 2006 geäußert. Es habe festgestellt, dass § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG diejenige Norm sei, über die Ziele der Raumordnung für das Zulassungsverfahren eines Rahmenbetriebsplans verbindlich gemacht werden könnten. Ausdrücklich habe das Bundesverwaltungsgericht dort unter Rn. 21 ausgeführt, dass erst mit der Zulassung von Betriebsplänen auch für den Bergbautreibenden verbindlich festgelegt werde, ob und in welchem Umfang ein Abbau zugelassen werden könne und damit verwirklicht werden dürfe. Daraus folge zugleich, dass über § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG Ziele der Raumordnung für den Bergbauunternehmer - und nur für diesen - verbindlich gemacht werden könnten.

50 Ungeachtet der Frage, ob eine Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG oder eine bloße Berücksichtigungspflicht nach § 4 Abs. 2 ROG bestehe, gebe es nach dem Bundesberggesetz für die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen keine Tatbestandsvoraussetzung im Sinne einer raumordnungsrechtlichen Zielkonkordanz. Weder § 55 Abs. 1 BBergG noch eine andere zulassungsbezogene Norm des Bundesberggesetzes enthalte eine Raumordnungsklausel. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG sei keine Tatbestandsvoraussetzung für die Zulassung von Betriebsplänen, sondern eine bloße Befugnisnorm zu deren Einschränkung. Raumordnungsrechtliche Zielvorgaben seien über § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG als öffentliches Interesse bei der Zulassung von Betriebsplänen „be-

grenzend“ zu berücksichtigen. Umgekehrt binde eine Zielvorgabe des Braunkohlenplans die Behörde bei der Zulassung von bergrechtlichen Betriebsplänen nicht in der Weise, dass die Zulassung aufgrund der Ziele des Braunkohlenplans zu erteilen sei. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne seien unabhängig davon, ob ein landesplanungsrechtlicher Braunkohlenplan existiere oder nicht und unabhängig davon, welche Ziele ein landesplanungsrechtlicher Braunkohlenplan formuliere, bundesrechtlich geregelt, und zwar durch das Bundesberggesetz.

51 Diese rechtssystematischen und materiell-rechtlichen Gesichtspunkte ließen beide Antragsteller unberücksichtigt. Die Bergbehörde dürfe die Erkenntnisse des Braunkohlenplans als Material der Erkenntnisgewinnung heranziehen, jedoch nicht unbesehen übernehmen. Dementsprechend habe eine eigenständige Entscheidung und Prüfung der Bergbehörde zu erfolgen, die nicht in einem bloßen Verweis auf Festlegungen des Braunkohlenplans bestehen dürfe. Die Bergbehörde habe vielmehr eine eigene nachvollziehbare Abwägung bei der Rahmenbetriebsplanzulassung vorzunehmen. Ziele eines Braunkohlenplans setzten weder in rechtlicher noch tatsächlicher Hinsicht Zwangspunkte für die Zulassung eines bergrechtlichen Betriebsplans und entfalteten deshalb keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber Dritten.

52 Dem Garzweiler-Urteil des Bundesverfassungsgerichts könne auch nicht entnommen werden, dass eine Gesamtabwägung bereits auf der Ebene des Braunkohlenplans vorzunehmen sei. Aus den von den Antragstellern aufgeworfenen Fragen etwaiger faktischer Wirkungen eines Braunkohlenplans und dem fachgesetzlich ausgestalteten Abwägungsgebot folge nichts Gegenteiliges. Die enteignungsrechtliche und zulassungsbezogene Abwägung nach dem Bundesberggesetz sei keine planerische Abwägung. Gerade bei der Rahmenbetriebsplanzulassung ändere das Erfordernis der Gesamtabwägung nichts daran, dass es sich bei der Zulassungsentscheidung um eine gebundene Entscheidung handele. Im Unterschied hierzu sei die im Rahmen des Braunkohlenplanverfahrens durchgeführte Abwägung eine planerische Abwägung mit dem hierfür bestehenden planerischen Bewertungs- und Entscheidungsspielraum. Mit der planerischen Abwägung bei Braunkohlenplänen habe sich das Bundesverfassungsgericht im Garzweiler-Urteil nicht befasst.

53 Dem Antragsteller zu 2 fehle auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Er habe sein Hausgrundstück mehrere Jahre nach Inkrafttreten des Braunkohlenplans 1994 erworben und wegen der Festlegung des Abbaugebiets 2 als Vorranggebiet die Möglichkeit einer späteren bergbaulichen Inanspruchnahme bereits beim Grunderwerb in Betracht ziehen müssen. Aus der Stellungnahme der Beigeladenen vom August 2007 im Baugenehmigungsverfahren zur Sanierung des Vierseitenhofs des Antragstellers zu 2 lasse sich schon deshalb nichts Gegenteiliges ableiten, weil eine Braunkohlenplanung im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren kein Versagungsgrund sei. Ungeachtet dessen habe die Beigeladene seinerzeit auf die bergbauliche Prägung des Hausgrundstücks hingewiesen. Darüber hinaus fehle das Rechtsschutzinteresse auch deshalb, weil eine stattgebende Normenkontrollentscheidung keine nennenswerten Vorteile bringen und er das mit der Antragstellung verfolgte Ziel offensichtlich nicht erreichen könne, weil der Braunkohlenplan 1994 im Falle einer Aufhebung der angegriffenen Fortschreibung wieder auflebe, wie es dem Satzungsbeschluss ausdrücklich zu entnehmen sei.

54 Der Normenkontrollantrag des Antragstellers zu 1 sei ebenfalls unzulässig, weil die Antragsbefugnis i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fehle und auch keine Antragsbefugnis aus dem Umweltrechtsbehelfsgesetz folge. Das letztgenannte Gesetz sei schon mangels „Entscheidung“ i. S. v. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG nicht anwendbar. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 nehme Bezug auf § 2 Abs. 3 UVPG, der „Entscheidungen“ definiere als Bewilligung, Erlaubnis, Genehmigung, Planfeststellungsbeschluss und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die in einem Verwaltungsverfahren getroffen würden. Damit seien nur abschließende behördliche Zulassungsentscheidungen für ein konkretes Vorhaben erfasst, nicht jedoch Braunkohlenpläne (vgl. auch § 2 Abs. 5 UVPG). Das Gesetz unterscheide konsequent zwischen „Entscheidungen“, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung i. S. v. § 2 Abs. 1 UVPG bedürften, und „Plänen“, für die nur eine Strategische Umweltprüfung erforderlich sei (§ 2 Abs. 4 UVPG); § 16 Abs. 4 UVPG verdeutliche diese Unterscheidung für Raumordnungspläne. Aus § 9 Abs. 1 ROG, § 5 Abs. 1 Satz 1 SächsLPlG, § 3 Abs. 1a Nr. 2 SächsUVPG i. V. m. Anlage 2 Nr. 1 sowie § 4a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsUVPG ergebe sich eindeutig, dass für Braunkohlenpläne strategische Umweltprüfungen durchzuführen seien, nicht jedoch Umweltverträglichkeitsprüfungen. Aus § 52 Abs. 2b und § 54 Abs. 2 Satz 3 BBergG lasse sich nichts anderes ableiten, insbesondere keine Ver-

pflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Braunkohlenpläne nach sächsischem Landesrecht.

55 Für eine erweiternde Auslegung aufgrund des sekundären Unionsrechts und der Aarhus Konvention gebe es auch nach der vom Antragsteller zu 1 im Einzelnen zitierten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ebenso wenig eine Grundlage wie für die Annahme eines darüber hinausgehenden Verbandsklagerechts

56 Auf schriftliche Nachfrage des Senats hat die Beigeladene mitgeteilt, dass Umsiedlungsverträge für den Bereich des Plangebiets noch nicht abgeschlossen worden seien. Die Verträge mit der Gemeinde Trebendorf bezüglich der Ortsteile Kleintrebendorf und Mühlrose seien endverhandelt, die Verträge mit der Gemeinde Schleife bezüglich der Ortsteile Rohne, Mulkwitz und Schleife stünden kurz vor dem Abschluss. Die Vertragsunterzeichnungen seien zurückgestellt worden, weil die Eigentümer der Beigeladenen derzeit eine „neue Eigentümerstruktur" prüften und Vertragsunterzeichnungen erst nach Abschluss der Prüfung oder nach einem Eigentümerwechsel erfolgen sollten (voraussichtlich im dritten Quartal 2015).

57 Über den während der Anhängigkeit des Normenkontrollverfahrens im Dezember 2014 von der Beigeladenen gestellten Antrag auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplans gem. § 57a BBergG für den Bereich des Abbaugebiets 2 wurde vom Sächsischen Oberbergamt bislang nicht abschließend entschieden. Die Antragsteller und Dritte haben sich mit einem 92-seitigen Anwaltsschreiben vom 18. Februar 2015, das in Kopie zur Gerichtsakte gereicht wurde, gegen die Zulassung des Betriebsplans gewandt.

58 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte (vier Bände) und die vom Antragsgegner vorgelegten Verwaltungsvorgänge (20 Ordner und eine Heftung) verwiesen; diese Akten waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

59 Die statthaften (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG) Normenkontrollanträge gegen den als Satzung (§ 7 Abs. 2 Satz 1 SächsLPlG) erlassenen Braunkohlenplan sind unzulässig. Die Antragsteller sind nicht als antragsbefugt i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (1.) und der angegriffene Braunkohlenplan ist auch kein tauglicher Verfahrensgegenstand für ein Verbandsantragsverfahren nach § 2 Abs. 1 UmwRG oder nach anderen Vorschriften (2.).

60 1. Antragsbefugt i. S. v. § 47 Abs. 1 Satz 1 VwGO im Normenkontrollverfahren ist jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Da an die Geltendmachung einer solchen Rechtsverletzung keine höheren Anforderungen zu stellen sind als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, fehlt die Antragsbefugnis, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des jeweiligen Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (vgl. BVerwG, Urt. v. 18. April 2013, BVerwGE 146, 217, 222 f.; SächsOVG, NK-Urt. v. 9. Mai 2014, DVBl. 2015, 587).

61 Dies ist hier der Fall. Bei dieser Beurteilung verkennt der Senat nicht, dass namentlich die von der angegriffenen Fortschreibung des Braunkohlenplans 1994 umfasste, zielförmig festgelegte Erweiterung des Abbaugebiets Nochten für den großflächigen Tagebau im Fall einer Erteilung der erforderlichen bergrechtlichen Betriebsplanzulassungen mit nachfolgendem Abbaubetrieb der Beigeladenen (oder eines Rechtsnachfolgers) mit erheblichen Auswirkungen sowohl auf das von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und Art. 31 SächsVerf umfasste Wohneigentum des umsiedlungsbetroffenen Antragstellers zu 2 - mit seinen eigentumsrechtlich geschützten sozialen Bezügen (vgl. BVerfG, Urt. v. 17. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 -, juris Rn. 268) - als auch mit gravierenden Umweltauswirkungen verbunden ist, gegen die sich beide Antragsteller wenden.

62 Diese Auswirkungen sind mit Blick auf die besondere Ausgestaltung des Betriebsplanverfahrens nach dem Bundesberggesetz und den sich daraus ergebenden Rechtsschutz Dritter gegen großflächige Tagebauvorhaben, wie er insbesondere in der bun-

desverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (BVerfG, Kammerbeschl. v. 3. Mai 1991 - 1 BvR 756/90 -; BVerfG, Urt. v. 17. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 - [„Garzweiler-Urteil"], jeweils juris) anerkannt ist, jedoch nicht zur Begründung der von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vorausgesetzten Möglichkeit geeignet, dass die Antragsteller bereits durch die angegriffenen regionalplanerischen Festlegungen oder deren Anwendung in eigenen subjektiven Rechten verletzt werden können. Aus unionsrechtlichen Vorschriften folgt auch im Licht des Übereinkommens über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25. Juni 1998 (Zustimmungsgesetz v. 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251) keine weitergehende Rechtsschutzmöglichkeit (bereits) gegen den Braunkohlenplan.

63 Der hier angegriffene Braunkohlenplan nach sächsischem Landesrecht ist ein als Teilregionalplan (§ 5 Abs. 1 SächsLPlG) erlassener Raumordnungsplan, dessen Festlegungen von Zielen und Grundsätzen gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG grundsätzlich nur öffentliche Stellen binden, nicht aber die Antragsteller als Privatrechtssubjekte. Eine Erweiterung der Bindungswirkung auf die Antragsteller nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG scheidet aus, weil die dort genannten tatbestandlichen Voraussetzungen (Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, mehrheitliche Beteiligung öffentlicher Stellen, überwiegende Finanzierung mit öffentlichen Mitteln) nicht erfüllt sind.

64 Eine weitergehende Bindungswirkung i. S. v. § 4 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 ROG aufgrund fachgesetzlicher Regelungen (Raumordnungsklauseln) für die Antragsteller als Privatrechtssubjekte ist nach Überzeugung des Normenkontrollsenats im Hinblick auf die hier in den Blick zu nehmenden bundesrechtlichen Vorschriften ebenso zu verneinen wie eine Antragsbefugnis aus dem raumordnerischen Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG. Auch die von den Antragstellern in diesem Zusammenhang herangezogenen landesrechtliche Regelungen des Sächsischen Planungsgesetzes stehen dem nicht entgegen.

65 Nach dem zu früheren Fassungen des Raumordnungsgesetzes entwickelten hergebrachten Verständnis konnte ein „nachteilig Betroffener ... Maßnahmen der Raumordnung oder Landesplanung nicht als solche beanspruchen oder bekämpfen, da durch sie eigene Rechtspositionen weder geschaffen noch entzogen" wurden, zumal es „der Raumordnung ...nach der verfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungskom-

petenzen verwehrt ist, unmittelbar auf die Nutzung des Grund und Bodens Einfluss zu nehmen“ (BVerwG, Beschl. v. 7. November 1996 - 4 B 170/06 -, juris Rn. 11; NK-Urt. des Senats v. 26. November 2011, SächsVBl. 2003, 84, 87 m. w. N.). Dementsprechend hat das Bundesverwaltungsgericht zur (fehlenden) Antragsbefugnis eines Grundeigentümers hinsichtlich einer raumordnerisch festgelegten Trassenführung einer Straße entschieden, dass „Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei ihren Planungen zu beachten“ sind, „der private Eigentümer ... durch sie aber unmittelbar weder verpflichtet noch berechtigt“ wird; eine „andere Rechtsauffassung könnte mit Art. 14 GG allenfalls dann vereinbar sein, wenn die privaten Belange der Grundeigentümer im Bereich der Trasse bereits bei der Zielfestlegung ausreichend berücksichtigt worden wären“ (BVerwG, Urt. v. 16. Januar 2003 - 4 CN 8./01 -, juris Rn. 30; darauf verweisend VGH BW, Urt. v. 12. Dezember 2013 - 8 S 3024/11 - [nicht rechtskräftig], juris Rn. 35).

66 Darüber hinausgehend entnimmt die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (u. a. Beschl. v. 14. Mai 2014 - 4 BN 10.14 -, juris Rn. 7), auf die die Antragsteller verweisen, dem regionalplanerischen Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG) im Kontext gestufter Planungen, bei denen Planungsentscheidungen oder nachfolgende Genehmigungen auf Entscheidungen der höheren Planungsstufe „angewiesen“ sind (Külpmann, jurisPR-BVerwG 16/2014 Anm. 6 unter D), eine Antragsbefugnis gegen Regionalpläne, „wenn und soweit das Interesse des Antragstellers an der Abwehr planbedingter Folgemaßnahmen zum notwendigen Abwägungsmaterial gehört.“

67 Selbst wenn die vom Antragsteller zu 1 mit Schreiben vom 19. Januar 2012 im Planverfahren geltend gemachten Umweltbelange ihm als „eigene“, letztlich unionsrechtlich fundierte Rechte zum Schutz von Umwelt und Natur zugerechnet werden (etwa in Fortführung von BVerwG, Urt. v. 10. Oktober 2012 - 9 A 18.11 -, juris Rn. 12; Urt. v. 5. September 2013 - 7 C 21.12 -, juris Rn. 45 und VGH BW, Urt. v. 4. Februar 2014 - 3 S 147/12 -, juris Rn. 49) und das - im Beteiligungsverfahren vom Antragsteller zu 2 nicht schriftlich geltend gemachte - Interesse als umsiedlungsbetroffener Hauseigentümer und Einwohner von Rohne, von einer Devastierung des Dorfgebiets verschont zu bleiben, zum notwendigen Abwägungsmaterial für den angegriffenen Braunkohlenplan mit seinem begrenzten, eher dem - gem. § 16 Abs. 3 UVPG nicht selbstständig anfechtbaren - Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens (§ 15 Abs. 1 ROG) vergleich-

baren Regelungsgehalt gehörte, ist eine dem Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG) zu entnehmende Antragsbefugnis der Antragsteller nach Überzeugung des Normenkontrollsenats selbst in Anwendung der in der „rechtsschutzfreundlicheren" neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 14. Mai 2014 a. a. O.) entwickelten Maßstäbe zu verneinen.

68 Entscheidend dafür ist nicht die u. a. vom Antragsgegner angesprochene Erwägung, dass es zur Vermeidung einer sog. Popularklage geboten sei, nicht jedem Grundeigentümer oder anderweitig eigentumsrechtlich Betroffenen (zu diesem auch Wohnungsmieter umfassenden Personenkreis: BVerfG, Urt. v. 17. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 268) eine Antragsbefugnis i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zuzugestehen. Das Zulässigkeitserfordernis der Geltendmachung einer eigenen eingetretenen oder bevorstehenden Rechtsverletzung hat die Funktion, den Anstoß für ein Normenkontrollverfahren in bestimmtem Maße von einer subjektiven Betroffenheit des jeweiligen Antragstellers abhängig zu machen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30. Juli 2014 - 4 BN 1.14 -, juris Rn. 12), bietet jedoch keine Handhabe zur Einschränkung von Rechtsschutzmöglichkeiten bei einer Vielzahl von Normbetroffenen.

69 Entscheidend für die fehlende Möglichkeit der Verletzung der Antragsteller zu 1 und 2 in eigenen subjektiven Rechten ist vielmehr, dass

- der nach sächsischem Landesrecht erlassene Braunkohlenplan rechtlich nicht Teil einer gestuften Vorhabenplanung in dem Sinne ist, dass die für einen Abbau zwingend durchzuführenden bergrechtlichen Betriebsplanzulassungen und eventuell zusätzlich erforderliche Grundabtretungsverfahren auf das Vorliegen eines (wirksamen) Braunkohlenplans angewiesen sind,

- eine Umsetzung raumordnerischer Festlegungen eines Braunkohlenplans - anders als etwa bei § 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB - aus kompetenzrechtlichen Gründen nur durch die sog. Öffnungsklausel des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG erfolgt, die keine Raumordnungsklausel (wie etwa § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) darstellt, sondern es den jeweiligen Bergämtern als Befugnisnorm gestattet, Ziele der Raumordnung für das bergrechtliche Zulassungsverfahren verbindlich zu machen,

- und dass eine Vorverlagerung des gerade bei großflächigen Tagebauvorhaben gegenüber einem Rahmenbetriebsplan eröffneten umfassenden Drittrechtsschutzes auch nicht aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes geboten ist.

70 Mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 29. Juni 2006, BVerwGE 126, 205, Rn. 21) geht der Normenkontrollsenat davon aus, dass nicht durch landesrechtlich geregelte Braunkohlenpläne, sondern „erst mit der Zulassung von Betriebsplänen ... verbindlich festgelegt (wird), ob und in welchem Umfang ein Abbau zugelassen werden kann und damit verwirklicht werden darf." Da der Bergbautreibende wegen der im Bundesbergesetz abschließend geregelten Zulassungsvoraussetzungen für Betriebspläne und aus kompetenzrechtlichen Gründen „nicht an die Ziele der Raumordnung gebunden (ist), die in einem Braunkohlenplan aufgestellt sind" (BVerwG, Urt. v. 29. Juni 2006 a. a. O.; bestätigt durch BVerfG, Urt. v. 17. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 302), kann eine Umsetzung raumordnerischer Festlegungen nur über die sog. Öffnungsklausel des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG erfolgen. Durch diese auch im bergrechtlich Betriebsplanverfahren anwendbare, allerdings nicht als Zulassungsvoraussetzung für den Betriebsplan, sondern nur als Befugnisnorm zur Berücksichtigung außerbergrechtlicher Belange ausgestaltete Vorschrift ist das Bergamt ermächtigt, eine Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen zu beschränken, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Für öffentlichen Interessen, die in einem landesplanerischen Braunkohlenplan ermittelt worden und in die Darstellung von Zielen der Raumordnung eingegangen sind, ist § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG die bundesrechtliche Norm, über die Betriebspläne der in den Braunkohlenplangebieten gelegenen Bergbauunternehmen und Sanierungsvorhaben mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen sind, wie es § 5 Abs. 2 SächsLPlG vorsieht (vgl. BVerfG, Urt. v. 17. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 302 m. w. N.).

71 Ausgehend von der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 17. Dezember 2013 (a. a. O. Rn. 302) zum Braunkohlenplan nach nordrhein-westfälischem Landesrecht, dass eine „landesrechtliche Regelung aus kompetenzrechtlichen Gründen unmittelbar keine Bindung im bundesrechtlich geregelten Zulassungsverfahren begründen" kann, ist der Erlass eines (wirksamen) Braunkohlenplans keine notwendige Genehmigungsvoraussetzung für einen Rahmenbetriebsplan, dessen Zulassung, auch soweit sie gem. § 52 Abs. 2a BBergG durch Planfeststellung erfolgt,

als gebundene Entscheidung ohne planerischen Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde ergeht (BVerwG, Urt. v. 15. Dezember 2006, BVerwGE 127, 259, 263 und Leitsatz 1; SächsOVG, Urt. v. 26. September 2008, SächsVBl. 2009, 61). Eine weitergehende Bindungswirkung von Braunkohlenplänen nach sächsischem Landesrecht, wie sie die Antragsteller demgegenüber geltend machen (u. a. unter Hinweis auf § 7 Abs. 2 Satz 2 SächsLPlG), lässt sich weder dem Sächsischen Landesplanungsgesetz noch anderen landesrechtlichen Vorschriften entnehmen.

72 Anders als die Antragsteller, die sich für ihre Rechtsauffassung auf Teile des neueren Schrifttums (u. a. Rieger, in: Schrödter, BauGB, 8. Aufl. § 35 Rn. 106) stützen können, sieht der Senat auch in § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB keine Raumordnungsklausel, aus der sich eine Antragsbefugnis gegenüber Braunkohlenplänen ableiten ließe. Ein nachvollziehbarer Grund dafür, eine Raumordnungsklausel hinsichtlich eines großflächigen Braunkohlenplans nur für Eigentümer von Außenbereichsgrundstücken anzuerkennen, nicht jedoch für Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken, die in gleicher Weise von einer tagebaubedingten Devastierung betroffen wären, ist insoweit nicht erkennbar. Im Übrigen lassen die Darlegungen des Antragstellers zu 2 zu den von ihm beabsichtigten weiteren Ausbau- und Sanierungsmaßnahmen an seinem „Familiensitz“ nicht erkennen, dass es sich dabei um raumbedeutsame Vorhaben i. S. v. § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB handelt (vgl. auch VGH BW, NK-Urt. v. 12. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 37 [nicht rechtskäftig]).

73 Da nicht bereits mit Erlass eines Braunkohlenplans, sondern erst mit der Zulassung von bergrechtlichen Betriebsplänen verbindlich festgelegt wird, ob und in welchem Umfang ein Abbau zugelassen werden kann, ist eine Vorverlagerung der Rechtsschutzmöglichkeiten von Privatpersonen gegen großflächige Tagebauvorhaben auf einen Braunkohlenplan weder zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes noch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie geboten. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Nichtannahmebeschluss vom 3. Mai 1991 - 1 BvR 756/90 - (juris Rn. 2 f.) die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung Umsiedlungsbetroffener durch einen Braunkohlenplan nach nordrhein-westfälischem Landesrecht ausdrücklich mit der Begründung verneint, der Braunkohlenplan greife „nicht unmittelbar in die Rechtsstellung der Bürger im Plangebiet ein“.

74 Für die sich aus der Eigentumsgarantie von Verfassungs wegen gebotenen individuellen Rechtsschutzmöglichkeiten von Grundeigentümern gegen Tagebauvorhaben, über deren Umsetzung in aufwändigen gestuften bergrechtlichen Verfahren entschieden wird, ist durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 (a. a. O., Leitsatz 4 und Rn. 219 ff.) geklärt, dass Rechtsschutz gegen einen Eigentumsentzug so rechtzeitig zu eröffnen ist, dass im Hinblick auf Vorfestlegungen oder den tatsächlichen Vollzug des die Enteignung erfordernden Vorhabens eine grundsätzlich ergebnisoffene Überprüfung aller Enteignungsvoraussetzungen realistisch erwartet werden kann. Ein den Anforderungen auch des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG entsprechender Individualrechtsschutz von natürlichen und juristischen Personen ist danach bei verfassungskonformer Auslegung der Gemeinwohlklausel des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG für größere Tagebauvorhaben nicht erst im bergrechtlichen Grundabtretungsverfahren (§§ 77 ff. BBergG) gewährleistet, wie es dem hergebrachten Verständnis entsprach, sondern - in Fortführung des vom Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29. Juni 2006 (BVerwGE 126, 205, 210 ff.) entwickelten abgestuften Rechtsschutzes von Grundeigentümern - bereits im Betriebsplanverfahren. Für eine verfassungsrechtlich gebotene *weitere* Vorverlagerung des Rechtsschutzes von Grundeigentümern gegen eine bergbauliche Gewinnungsberechtigung (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 23. Juni 2014, ZfB 2014, 212) oder gegen einen Braunkohlenplan ist dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dagegen nichts zu entnehmen. Dies gilt auch mit Blick auf die von den Antragstellern in diesem Zusammenhang zur Stützung ihrer Rechtsauffassung zitierte Formulierung des Bundesverfassungsgerichts (Urt. v. 17. Dezember 2013 a. a. O. Rn. 277), nach der „spätestens" mit der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans eine nachhaltige Beeinträchtigung des Eigentums eintritt, weil das Bundesverfassungsgericht mit den dortigen Ausführungen zum „Abwanderungsprozess von Menschen, Betrieben und sonstigen öffentlichen und privaten Stellen" nur die bergrechtliche Zulassungsentscheidung selbst als „ein einem direkten rechtlichen Eingriff vergleichbares funktionales Äquivalent" definiert. Dass auch eine verfassungsrechtlich gebotene sog. Gesamtabwägung für großflächige Tagebauvorhaben, auf die die Antragsteller verweisen, erst bei der Entscheidung über die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans erfolgen muss, ist dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 (a. a. O. Rn. 311 ff.) ebenfalls klar zu entnehmen.

75 Aus der bestandskräftigen Baugenehmigung für die Sanierung seines Anwesens kann der Antragsteller zu 2 einen weitergehenden Rechtsschutz gegen den Braunkohlenplan ebenso wenig beanspruchen wie aus den in der mündlichen Verhandlung angesprochenen - den Antragsteller zu 2 selbst nicht betreffenden - Beschränkungen, die sich mit dem Inkrafttreten des Braunkohlenplans für Planungen der Gemeinde Schleife ergeben können. Anders als in dem vom Senat durch rechtskräftiges Normenkontrollurteil vom 7. November 2003 (JbSächsOVG 11, 265) entschiedenen Verfahren zum Braunkohlenplan Tagebau Vereinigtes Schleenhain liegt hier kein Normenkontrollantrag einer Gemeinde vor, die der Bindung von § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG unterliegt. Für eine erweiternde oder analoge Anwendung von § 47 Abs. 2 VwGO (vgl. BVerwG, Urt. v. 31. Januar 2013 - 4 CN 1.12 -, juris [zu einem Flächennutzungsplan]) zugunsten der Antragsteller fehlt schon angesichts der umfassenden Rechtsschutzmöglichkeiten im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren die erforderliche Regelungslücke.

76 Nach alledem ist der Normenkontrollantrag des Antragstellers zu 2 wegen der fehlenden Antragsbefugnis i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO unzulässig.

77 Diese Sachurteilsvoraussetzung fehlt auch dem Antragsteller zu 1, weil er aus den bereits ausgeführten Gründen nicht geltend machen kann, (bereits) durch den angegriffenen Braunkohlenplan oder dessen Anwendung in eigenen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Dies gilt - wie oben bereits ausgeführt - auch dann, wenn ihm im Rahmen des raumordnerischen Abwägungsgebots als Umweltvereinigung ein eigenes, unionsrechtlich fundiertes Recht „Umweltschutzrecht“ außerhalb des Anwendungsbereichs des Umweltrechtsbehelfsgesetzes zugestanden wird, wie es der jüngsten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg zu einer „aus Unionsrecht und Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention in der Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof (Urt. v. 8 März 2011 - C 240/09 - ‚Slowakischer Braunbär‘)“ abgeleiteten Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) einer Umweltschutzvereinigung gegen einen Bebauungsplan (NK-Urt. v. 4. Februar 2014 - 3 S 147/12 -, juris Rn. 49) entspricht.

78 2. Darüber hinaus ist der Braunkohlenplan auch kein tauglicher Verfahrensgegenstand für ein Verbandsantragsverfahren nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder nach anderen Vorschriften.

79 Der Antragsteller zu 1 als anerkannte Umweltvereinigung kann, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen eine Entscheidung oder deren Unterlassung einlegen, wenn er - neben anderen Voraussetzungen - geltend macht, dass die „Entscheidung“ nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen, widerspricht. Das Vorliegen einer solchen „Entscheidung“ ist eine Sachurteilsvoraussetzung. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz fordert insoweit einen tauglichen Gegenstand, zu dem auch das Ergebnis eines Normsetzungsverfahrens gehören kann (so BVerwG, Urt. v. 19. Dezember 2013 - 4 C 14.12 -, juris Rn. 9 für die Festlegung von Flugverfahren; abweichend für Braunkohlenpläne: Stevens, DVBl. 2014, 349, 353).

80 Ob im Erlass eines (aufsichtsbehördlich genehmigten) Braunkohlenplans als Teilregionalplan in Satzungsform eine „Entscheidung“ im vorgenannten Sinne liegt, obwohl er nach den vorstehenden Ausführungen zur fehlenden Antragsbefugnis i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO weder eine Vorhabengenehmigung noch eine im bergrechtlichen Zulassungsverfahren bindende Grundsatz- oder Teilentscheidung zur Durchführbarkeit eines Tagebaus darstellt, kann der Senat letztlich offen lassen, weil für die Fortschreibung eines Braunkohlenplans weder nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben noch nach Vorschriften des sächsischen Landesrechts (vgl. § 3 Abs. 1a Nr. 2 SächsUVPG i. V. m. Anlage 2 Nr. 1 lit. c und § 4a Abs. 1 Satz 1 und 2 SächsUVPG) eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) „bestehen kann“ (sog. potentielle UVP-Pflichtigkeit), wie dies für die Eröffnung der Rechtsschutzes nach den Buchstaben a bis c des § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG zusätzlich erforderlich ist; auch der Fall einer rechtswidrig unterlassenen Umweltverträglichkeitsprüfung i. S. v. § 4 UmwRG (vgl. Schlacke, NVwZ 2015, 563, 564) liegt hier nicht vor.

81 Sowohl für die Aufstellung als auch für die Fortschreibung eines Braunkohlenplans nach sächsischem Landesrecht bedarf es einer - vom Antragsgegner hier auch durchgeführten - Strategischen Umweltprüfung, jedoch keiner Umweltverträglichkeitsprüfung (vgl. Kühne, in: Heggemann [Hrsg.], Bergrechtliche Zulassungsentscheidungen im Kontext mit Umweltprüfungen, S. 11, 25). Die im Gesetz über die Umweltverträg-

lichkeitsprüfung enthaltene eindeutige Differenzierung zwischen der Umweltverträglichkeitsprüfung (Teil 2 UVPG), der für „Pläne und Programme“ (§ 2 Abs. 4 UVPG) vorgesehenen Strategischen Umweltprüfung (Teil 3 UVPG) und den besonderen Verfahrensvorschriften für Umweltprüfungen (Teil 4 UVPG), wie sie gem. § 17 etwa bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Anwendung finden - sowie der ausdrücklichen Regelung für Raumordnungspläne in § 16 Abs. 4 UVPG - schließt die Annahme aus, die Fortschreibung des Braunkohlenplans könne zumindest potentiell UVP-pflichtig sein.

82 Aus § 52 Abs. 2b BBergG, der lediglich eine Ausnahme von der Verpflichtung zur Aufstellung eines obligatorischen Rahmenbetriebsplans regelt, lässt sich entgegen den Ausführungen des Antragstellers zu 1 nicht ableiten, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Braunkohlenpläne nach sächsischem Landesrecht „bestehen kann“. Entsprechendes gilt für § 54 Abs. 2 Satz 3 BBergG, der die Beteiligungsrechte im bergrechtlichen Zulassungsverfahren betrifft, jedoch keine Umweltverträglichkeitsprüfung für Braunkohlenpläne regelt.

83 Da Rechtsbehelfe von Umweltvereinigungen gegen die Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen, für die das insoweit maßgebliche Bundes- und Landesrecht keine Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern eine Strategische Umweltprüfung vorschreibt, vom Verbandsantragsverfahren nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz nicht erfasst sind (so auch NdsOVG, Beschl. v. 30. Juli 2013 - 12 MN 300/12 -, juris Rn. 12; Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, § 1 UmwRG Rn. 23), wie sich mittelbar aus § 2 Abs. 5 Satz 2 UmwRG ergibt, ist der angegriffene Braunkohlenplan kein tauglicher Verfahrensgegenstand für ein Verbandsantragsverfahren nach § 2 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG.

84 Da ein nach sächsischem Landesrecht erlassener und genehmigter Braunkohlenplan weder eine Grundlagenentscheidung noch eine Teilentscheidung in einem mehrstufigen Genehmigungsverfahren darstellt und eine unmittelbare Bindungswirkung für Dritte erst im Verfahren der Betriebsplanzulassung über die Öffnungsklausel des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG entstehen kann, ist ein solcher Plan entgegen der Rechtsauffassung des Antragstellers zu 1 auch nicht als Genehmigung eines Projekts i. S. d. UVP-RL anzusehen, zumal er dem Vorhabenträger nicht das Recht zur Durchführung des

(Tagebau-)Projekts verleiht (vgl. EuGH, Urt. v. 11. September 2012 - C 43/10 -, juris Rn. 80, 82 m. w. N.; NdsOVG, Beschl. v. 30. Juli 2013 a. a. O. Rn. 15).

85 Für eine erweiternde oder analoge Anwendung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sieht der erkennende Senat mit dem 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 12. November 2014 - 4 C 34.13 -, juris Rn. 18) mangels planwidriger Regelungslücke für Fälle dieser Art keine rechtliche Grundlage.

86 Schließlich scheidet auch ein Antragsrecht des Antragstellers zu 1 aus § 64 Abs. 1 BNatSchG als anerkannte Naturschutzvereinigung gem. § 59 BNatSchG a. F. i. V. m. § 74 Abs. 3 BNatSchG hier aus, weil der genehmigte Braunkohlenplan keine Entscheidungen nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 und Abs. 2 Nr. 5 bis 7 BNatSchG betrifft.

87 Jedenfalls mit Blick auf die gegen eine eventuelle Rahmenbetriebsplanzulassung eröffneten effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten der Antragsteller gegen einen großflächigen Braunkohlentagebau ist es nach Überzeugung des Senats hier weder unionsrechtlich noch völkerrechtlich (Art. 9 Abs. 2 und 3 Aarhus Konvention) geboten, dem Antragsteller zu 1 eine über das nationale Recht hinausgehende Rechtsschutzmöglichkeit zu eröffnen.

88 Nach alledem sind die Normenkontrollanträge beider Antragsteller unabhängig davon unzulässig, ob auch ein Rechtsschutzbedürfnis zu verneinen ist, wie es der Antragsgegner und die Beigeladene im Einzelnen geltend machen. Insbesondere hatte der Senat nicht zu ermitteln, ob das 2001/2003 erworbene Hausgrundstück des Antragstellers zu 2 im Außenbereich liegt, wie er vorträgt, und ob eine eventuelle Nutzungserweiterung seines „Familiensitzes“ in dem bereits durch den Braunkohlenplan 1994 zielförmig festgesetzten „Vorranggebiet für die Braunkohlengewinnung“ nach Maßgabe von § 35 BauGB bauplanungsrechtlich zulässig wäre.

89 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO.

90 Die Revision ist wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache i. S. v. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO insgesamt zuzulassen. Die sich hinsichtlich der Zulässigkeit eines

Normenkontrollantrags eines anerkannten Umweltverbands gegen einen Braunkohlenplan, der ohne gesetzliche Verpflichtung zur Durchführungen einer Umweltverträglichkeitsprüfung erlassen wurde, stellenden Rechtsfragen sind höchstrichterlich bislang nicht abschließend geklärt. Grundsätzliche Bedeutung kommt auch der Frage zu, ob die in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (u. a. Beschl. v. 14. Mai 2014 - 4 BN 10.14 -, juris) im Kontext gestufter Planungen aus dem regionalplanerischen Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG) abgeleitete Antragsbefugnis auf Braunkohlenpläne übertragbar ist.

91 Eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung (§ 104 Abs. 3 Satz 2 VwGO) im Hinblick auf das nachträglich ergangene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. April 2015 - 4 CN.14 - zur Antragsbefugnis planbetroffener Grundeigentümer gegen Regionalpläne konnte nicht mehr erfolgen, weil das Normenkontrollurteil spätestens mit der am 9. April 2015 erfolgten telefonischen Bekanntgabe der niedergelegten Urteilsformel an die Beteiligten bindend geworden ist.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen.

Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung der Bundesregierung über den elektronischen Rechtsverkehr beim Bundesverwaltungsgericht und beim Bundesfinanzhof (ERVVOBVerwG/BFH) vom 26. November 2004 (BGBl. I S. 3091) eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der ERVVOB-

VerwG/BFH einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

gez.:

Beschluss

Der Streitwert wird auf 45.000,00 € festgesetzt.

Gründe

1 Die Höhe des Streitwerts folgt aus § 52 Abs. 1 GKG, wobei der Senat nach Anhörung der Beteiligten die Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit von 2013 zugrunde legt und die so ermittelten Werte (Antragsteller zu 1: 15.000 € gem. Nr. 1.2 des Katalogs, Antragsteller zu 2: 30.000 € gem. Nr. 9.8.2) addiert, wie es die Antragsteller bereits in der Antragsschrift vorgeschlagen hatten. Bei dieser Streitwerthöhe halten sich die Verfahrenskosten im Rahmen von Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Aarhus Konvention (nicht „übermäßig teuer"/„not prohibitively expensive").

2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

gez.:

FREISTAAT SACHSEN
SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Die Übereinstimmung der Abschrift mit der Urschrift wird beglaubigt.
Bautzen, den 23. JULI 2015
Sächsisches Oberverwaltungsgericht

Schilka
Justizhauptsekretärin