

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

AEUV	Art. 267 Abs. 1 Buchst. b
FFH-RL	Art. 4 Abs. 2; Anhang III
VwGO	§ 86 Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

FFH-Gebiet; Gebietsausweisung; Meldeverfahren; Phase 2; Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung; Vorabentscheidungsverfahren; Beweisantrag; Substantiierung.

Leitsatz:

Bei der Erstellung einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 FFH-RL darf die Kommission keine anderen als die naturschutzfachlichen Gründe nach Anhang III Phase 2 FFH-RL beachten (im Anschluss an EuGH, Urteil vom 14. Januar 2010 - C-226/08 [ECLI:EU:C:2010:10], Stadt Papenburg - Rn. 30).

Beschluss des 4. Senats vom 4. August 2016 - BVerwG 4 BN 12.16

- I. OVG Berlin-Brandenburg vom 19. November 2015
Az: OVG 11 A 28.13





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 12.16
OVG 11 A 28.13

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 4. August 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Dr. Külpmann

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 19. November 2015 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 30 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die in der Fischproduktion tätige Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Verordnung über das Naturschutzgebiet "Glinziger Teich- und Wiesengebiet" vom 20. November 2012 (GVBl. II/12). Diese Verordnung dient der Erhaltung und Entwicklung eines Gebietes, das mit der Entscheidung 2004/798/EU der Kommission vom 7. Dezember 2004 (ABl. L 382 S. 1) in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in der kontinentalen biogeografischen Region nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7) - FFH-RL - aufgenommen worden ist. Das Oberverwaltungsgericht hat den Antrag abgelehnt.
- 2 Die auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO gestützte Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision bleibt ohne Erfolg.
- 3 I. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, welche ihr die Beschwerde beimisst.

4 Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zu Grunde liegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen und entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. In der Beschwerdebegründung muss dargelegt (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO), also näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des Bundesrechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in dem beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr, BVerwG, Beschluss vom 2. Oktober 1961 - 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91>).

5 1. Die Beschwerde sieht der Sache nach grundsätzlichen Klärungsbedarf hinsichtlich folgender Fragen:

Gebietet Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 i.V.m. Anhang III Phase 2 Nr. 2 Buchst. a, d und e FFH-RL gegebenenfalls unter Beachtung des unionsrechtlich geschützten Eigentumsrechts, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EUV und der in Art. 2 Abs. 3 FFH-RL genannten Anforderungen zwingend oder jedenfalls im Sinne eines Planungsleitsatzes, solche Meldegebiete nach Art. 4 Abs. 1 FFH-RL aus dem Auswahlprozess auszuschneiden, bei denen es sich um künstlich angelegte und in ihren für die Auswahl naturschutzfachlich maßgeblichen Eigenschaften nur durch fortwährende Unterhaltung zu erhaltende Strukturen handelt?

Gilt dies jedenfalls, wenn das Meldegebiet in der jeweiligen biogeographischen Region im Mitgliedstaat oder im Hoheitsgebiet nach Art. 2 Abs. 1 FFH-RL keinen nennenswerten, keinen erheblichen oder keinen für die Erhaltung der globalen Kohärenz des Netzes Natura 2000 zwingend erforderlichen Beitrag leistet?

6 Diese Fragen führen nicht zur Zulassung der Revision. Sie lassen sich, soweit der Fall sie aufwirft, auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne weiteres beantworten (vgl. BVerwG, Beschluss vom 24. August 1999 - 4 B 72.99 - BVerwGE 109, 268 <270>). Dabei geht der Senat davon aus, dass die erste

Frage auf Unterabsatz 1 und nicht auf den in der Beschwerdebegründung (S. 5) genannten Unterabsatz 2 von Art. 4 Abs. 2 FFH-RL gemünzt ist, zu dem eine weitere Darlegung fehlt.

- 7 Ausweislich ihrer Begründung will die Beschwerde in einem Revisionsverfahren vorrangig klären lassen, ob die Kommission in Phase 2 des Gebietsausweidungsverfahrens, also bei dem Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 FFH-RL, andere als naturschutzfachliche Belange berücksichtigen darf, wie etwa die Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie die regionalen und örtlichen Besonderheiten nach Art. 2 Abs. 3 FFH-RL. Diese Frage ist nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Januar 2010 - C-226/08 [ECLI:EU:C:2010:10], Stadt Papenburg - Rn. 27 ff. zu verneinen (ebenso Möckel, in: Schlacke <Hrsg.>, GK-BNatSchG, 1. Aufl. 2012, § 32 Rn. 30; Glaser, EuZW 2010, 225 <226>; Gärditz, DVBl. 2010, 247). Die seinerzeit zur Vorabentscheidung vorgelegte Frage beantwortete der Europäische Gerichtshof dahin, dass Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 FFH-RL es einem Mitgliedstaat nicht erlaubt, sein Einvernehmen zur Aufnahme eines oder mehrerer Gebiete in einen von der Kommission erstellten Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen zu verweigern (EuGH, Urteil vom 14. Januar 2010 - C-226/08 - Rn. 33). Diese Beschränkung auf naturschutzfachliche Gründe gilt auch für die Kommission. Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 FFH-RL sieht als solcher nicht vor, dass andere Anforderungen als die in Bezug auf die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen oder die Errichtung des Netzes Natura 2000 zu beachten sind. Diese Feststellung trifft der Europäische Gerichtshof für die Phase 2 insgesamt, nämlich "wenn die Kommission jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten" den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erstellt (so EuGH, Urteil vom 14. Januar 2010 - C-226/08 - Rn. 30).
- 8 Die Beschwerde verfehlt die Darlegungsanforderungen, soweit sie ihre Frage auf den Fall künstlich angelegter Strukturen zuschneidet, die fortwährender Unterhaltungsmaßnahmen bedürfen, um die für die Auswahl naturschutzfachlich

maßgeblichen Eigenschaften zu erhalten. Natürliche Lebensräume können nicht nur natürliche, sondern auch naturnahe Gebiete sein (Art. 1 Buchst. b FFH-RL; vgl. auch UA S. 14). Von der Notwendigkeit von Erhaltungsmaßnahmen geht die Richtlinie in Art. 6 Abs. 1 FFH-RL aus. Damit setzt sich die Beschwerde nicht auseinander. Sie legt auch nicht dar, warum aus ihrer Sicht die von der Kommission in Phase 2 der Gebietsausweisung zu berücksichtigenden Umstände bei den so umschriebenen Gebieten andere als bei anderen Gebieten sein könnten.

- 9 Die Beschwerde legt auch keinen weiteren Klärungsbedarf für solche Fälle dar, in denen das Meldegebiet in der jeweiligen biogeographischen Region keinen nennenswerten, keinen erheblichen oder keinen für die Erhaltung der globalen Kohärenz des Netzes Natura 2000 zwingend erforderlichen Beitrag leistet. Im Übrigen hat das Oberverwaltungsgericht das Vorliegen dieser Voraussetzungen nicht festgestellt, so dass schon aus diesem Grund die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung ausscheidet (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 17. März 2000 - 8 B 287.99 - BVerwGE 111, 61 <62> und vom 21. Januar 2016 - 4 BN 36.15 - juris Rn. 12).
- 10 2. a) Die Beschwerde sieht der Sache nach grundsätzlichen Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage,
- ob es § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO gebietet, bei der Überprüfung einer naturschutzrechtlichen Verordnung, die allein der Umsetzung eines Auswahlakts nach Art. 4 Abs. 2 und 3 FFH-RL dient, dem Rechtsschutzsuchenden im Verfahren die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die zur Überprüfung der Entscheidung der Kommission maßgeblichen Verwaltungsakten zu verschaffen.
- 11 Dies führt auf keinen grundsätzlichen Klärungsbedarf. Nach § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforscht das Gericht den Sachverhalt von Amts wegen; die Beteiligten sind dabei heranzuziehen. Die Tatsacheninstanz muss aufgrund der ihr von Amts wegen obliegenden Aufklärung des entscheidungserheblichen Sachverhalts von sich aus alle zur Tatsachenfeststellung geeigneten Erkenntnismittel nutzen. Eine Verletzung der Aufklärungspflicht liegt aber regelmäßig nicht vor, wenn das Gericht den entscheidungserheblichen Sachverhalt aufgrund der bei-

gezogenen Verwaltungsvorgänge oder einer Beweisaufnahme für aufgeklärt gehalten hat und die sachkundig vertretenen Verfahrensbeteiligten Beweiserhebungen nicht in der gemäß § 86 Abs. 2 VwGO vorgesehenen Form beantragt haben (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Mai 2003 - 9 BN 4.03 - juris Rn. 13). Einer Beiziehung von Akten bedarf es selbst auf Antrag eines Beteiligten nicht, wenn erst eine solche Beiziehung die aus Sicht eines Beteiligten entscheidungserheblichen Tatsachen und Behauptungen aufdecken kann, weil sie als Anhaltspunkt für weiteren Sachvortrag dienen kann (BVerwG, Beschluss vom 2. Juli 1998 - 11 B 30.97 - Buchholz 451.171 § 6 AtG Nr. 2 S. 13). Die Beschwerde legt nicht dar, inwieweit diese Rechtsprechung der Weiterentwicklung bedürfen könnte.

- 12 b) Keinen grundsätzlichen Klärungsbedarf zeigt die Beschwerde schließlich mit der Frage auf,

ob das Gericht bei der Überprüfung einer naturschutzrechtlichen Verordnung, die allein der Umsetzung eines Auswahlakts nach Art. 4 Abs. 2 und 3 FFH-RL dient, sein in Art. 267 Abs. 1 Buchst. b, Abs. 2 AEUV eingeräumtes Ermessen in der Weise auszuüben hat, dass es den Rechtsstreit dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegt, damit der Rechtsschutzsuchende die in diesem Verfahren eingeräumten Beteiligungs- und Akteneinsichtsrechte wahrnehmen kann.

- 13 Es bedarf keiner Klärung in einem Revisionsverfahren, dass diese Frage zu verneinen ist. Nach Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV entscheidet der Gerichtshof der Europäischen Union im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit der Handlungen der Organe der Union. Diese Befugnis soll im Wesentlichen eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Gerichte gewährleisten. Die Einheitlichkeit ist von besonderer Bedeutung, wenn es um die Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts geht. Denn Meinungsverschiedenheiten zwischen den Gerichten der Mitgliedstaaten über die Gültigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten wären geeignet, die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung selbst zu gefährden und das grundlegende Erfordernis der Rechtssicherheit zu beeinträchtigen. Daher ist allein der Gerichtshof befugt, die Ungültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts festzustellen (stRspr, EuGH, Urteil

vom 10. Januar 2006 - C-344/04 [ECLI:EU:C:2006:10], IATA und ELFAA - Rn. 27). Das Gericht des Mitgliedstaates muss indes nicht allein deshalb, weil eine Partei geltend macht, der Rechtsstreit werfe eine Frage nach der Gültigkeit von Gemeinschaftsrecht auf, davon ausgehen, dass sich eine Frage im Sinne von Artikel 267 Abs. 1 AEUV stellt (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], CILFIT - Rn. 9). Hat das Gericht eines Mitgliedstaates, wie hier (UA S. 17), keine Zweifel an der Gültigkeit von Handlungen der Europäischen Union, liegen die Voraussetzungen für ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 Abs. 1 Buchst. b AEUV damit nicht vor, auch das Ermessen nach Absatz 2 der Vorschrift ist nicht eröffnet. Das Gericht ist in einer solchen Situation nicht befugt, ein Vorabentscheidungsverfahrens allein zur Schaffung von etwaigen Beteiligungs- und Akteneinsichtsrechten einzuleiten.

- 14 II. Die Revision ist auch nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Ablehnung der Beweisanträge der Antragstellerin durch das Oberverwaltungsgericht als "ins Blaue hinein" und nicht substantiiert ist verfahrensrechtlich nicht zu beanstanden.

- 15 Unsubstantiierten Beweisangeboten muss ein Tatsachengericht nicht nachgehen (BVerwG, Beschluss vom 24. September 2012 - 5 B 30.12 - juris Rn. 9). Unsubstantiiert sind nicht nur Beweisanträge, die das Beweisthema nicht hinreichend konkretisieren, sondern auch Beweisanträge, die dazu dienen sollen, unsubstantiierte Behauptungen zu stützen, etwa solche, die erkennbar ohne jede tatsächliche Grundlage erhoben worden sind (BVerwG, Beschluss vom 29. März 1995 - 11 B 21.95 - Buchholz 310 § 86 Abs. 1 VwGO Nr. 266 S. 10). Allerdings darf sich ein Beteiligter insbesondere dann mit einer Vermutung begnügen, wenn die zu beweisenden Tatsachen nicht in seinen eigenen Erkenntnisbereich fallen. Ist die Gegenseite einer vorgetragenen Vermutung aber bereits substantiiert entgegengetreten, muss sich der Beteiligte damit auseinandersetzen und greifbare Anhaltspunkte benennen, die für seine Vermutung oder gegen die Ausführungen der Gegenseite sprechen. Einer ohne Auseinandersetzung mit den Gegenargumenten "ins Blaue hinein" aufrechterhaltenen Behauptung braucht das Gericht nicht nachzugehen (BVerwG, Beschlüsse vom

25. Januar 1988 - 7 CB 81.87 - Buchholz 310 § 86 Abs. 1 VwGO Nr. 196 S. 14 und vom 22. November 2013 - 7 B 16.13 - juris Rn. 6).

- 16 Die Antragstellerin hat eine Beweiserhebung zu der Behauptung beantragt, weder die EU-Kommission noch der Ausschuss nach Art. 20 FFH-RL habe in Phase 2 des Gebietsauswahlverfahrens weitere Ermittlungen zu den gemeldeten Gebieten durchgeführt oder Sachverhaltsermittlungen zu naturschutzfachlichen Fragen oder zur Verhältnismäßigkeit angestellt. Die Behauptungen beschränkten sich damit auf eine sehr vage Umschreibung einer negativen Tatsache, ohne sich zu dem konkret in Rede stehenden Meldegebiet zu verhalten. Auch die Beschwerde räumt ein, die Antragstellerin habe "keinerlei Informationen", ob und wie die EU-Kommission in Phase 2 des Gebietsausweisungsverfahrens vorgegangen ist, sie sei hinsichtlich einzelner Überlegungen vielmehr in "völliger Unkenntnis", es handele sich um eine "komplette ‚black box‘" (Beschwerdebegründung S. 13 f.). Schließlich fehlte eine Auseinandersetzung mit der durch Dokumente unterlegten Darstellung des Antragsgegners im Schriftsatz vom 10. Juni 2014 zum Melde- und Abstimmungsprozess zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Kommission. Angesichts dieser Umstände konnte das Obergerverwaltungsgericht den Beweisantrag als unsubstantiiert ablehnen, obwohl sich die Antragstellerin auf eine mündliche Bemerkung eines leitenden Beamten der Europäischen Kommission gegenüber ihrem Prozessbevollmächtigten berufen hatte.
- 17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Festsetzung des Streitwerts auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Külpmann