

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

BNatSchG § 2 Abs. 3, § 22 Abs. 1 Satz 2, § 26 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2
GG Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2

Stichworte:

Landschaftsschutz; Landschaftsschutzgebiet; Landschaftsschutzgebietsverordnung; Schutzgebietserklärung; Erklärung zum Schutzgebiet; Schutzzweck; geschützter Landschaftsbestandteil; außerhalb des Schutzgebiets liegender -; Eingriff; Flächenschutz; Objektschutz; Naturhaushalt; Gesamtheit des Naturhaushalts.

Leitsätze:

1. Grundstücke, die bei isolierter Betrachtung nicht zur Vielfalt, Eigenart oder Schönheit der Landschaft beitragen, dürfen in den Geltungsbereich einer Verordnung zum Schutz eines Landschaftsbildes einbezogen werden, wenn sie für den Schutz der schutzwürdigen und schutzbedürftigen Flächen in irgendeiner Weise von Bedeutung sind. Das ist u. a. der Fall, wenn ohne ihre Einbeziehung dem geschützten Landschaftsteil abträgliche Eingriffe erlaubt würden.

2. Die Beschränkung der Nutzung des im Geltungsbereich einer Landschaftsschutzgebietsverordnung liegenden, selbst nicht schutzwürdigen Grundstücks durch Verbote nach § 26 Abs. 2 BNatSchG ist nur verhältnismäßig, wenn die außerhalb des Schutzgebiets liegenden Landschaftsbestandteile, zu deren Schutz das Grundstück in den Schutzzumfang einbezogen wird, ihrerseits durch das Regime des Natur- und Landschaftsschutzrechts geschützt sind.

Urteil des 4. Senats vom 29. November 2018 - BVerwG 4 CN 12.17

I. VGH München vom 13. Dezember 2016
Az: VGH 14 N 15.295





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 4 CN 12.17
VGH 14 N 15.295

Verkündet
am
29. November 2018

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. November 2018
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Prof. Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Auf die Revision der Antragsteller wird das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 13. Dezember 2016 aufgehoben. Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Einbeziehung eines Grundstücks der Antragsteller in den Geltungsbereich der Verordnung des Antragsgegners über das Landschaftsschutzgebiet "Hachinger Tal im Gebiet der Gemeinden Oberhaching und Taufkirchen" vom 11. April 2014 (LSGVO).
- 2 Zweck des Landschaftsschutzgebiets, das eine Fläche von ca. 193 ha umfasst und aus vier größtenteils geografisch nicht miteinander verbundenen Teilgebieten besteht, ist nach § 3 LSGVO,

"1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu erhalten und wiederherzustellen sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft zu bewahren, insbesondere

- a) einen landschaftsgeschichtlich bedeutsamen und naturnahen Landschaftsraum, den noch unbebauten Talraum des Hachinger Tales zwischen Oberhaching und Taufkirchen einschließlich des überregional bedeutsamen Feuchtwiesenkomplexes in Taufkirchen und der Hangkanten des Urstromtales der Isar im Naturraum Münchner Schotterebene zu schützen und zu entwickeln,
- b) für die dortigen Vorkommen der in Bayern und im Naturraum gefährdeten und rückläufigen Pflanzen- und Tierarten den erforderlichen Lebensraum zu schützen und zu entwickeln,

2. ..."

- 3 Das als Pferdeweide genutzte Grundstück der Antragsteller liegt am südlichen Rand innerhalb eines der vier Teilgebiete. Die Einbeziehung des Grundstücks in den Schutzgebietsumfang begründete der Antragsgegner in einem Schreiben an die Prozessbevollmächtigten der Antragsteller vom 25. Juni 2014 damit, dass sich auf dem Grundstück eine schutzwürdige Hecke befinde und das Grundstück außerdem trotz der Geländeänderung durch einen ehemaligen Kiesabbau nach wie vor Bestandteil der Hangkantensituation am östlichen Rand von Oberhaching/Deisenhofen sei und daher zum Talraum des Hachinger Tals gehöre.
- 4 Den Antrag, die Landschaftsschutzgebietsverordnung insoweit für unwirksam zu erklären, als sie das Grundstück der Antragsteller erfasst, hat der Verwaltungsgerichtshof abgelehnt. Die Unterschutzstellung des Grundstücks sei durch die Schutzzwecke des § 26 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BNatSchG gerechtfertigt. Die Schutzwürdigkeit des Grundstücks folge zum Teil aus dem Schutzzweck der Erhaltung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Schutzwürdig sei hiernach eine in der amtlichen Biotopkartierung erfasste naturnahe Hecke an der Grundstücksgrenze. Im Übrigen sei die Einbeziehung des gesamten Grundstücks in die Landschaftsschutzgebietsverordnung durch den Schutz der Eigenart der Landschaft gedeckt (§ 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Geschützt werden sollten die Hangkanten des Isar-Urstromtals als wertvoller Bestandteil des Landschaftsbildes im Hachinger Bachtal. Durch die Einbeziehung des Grundstücks der Antragsteller könne gewährleistet werden, dass eine weitere Beeinträchtigung der optischen Wahr-

nehmbarkeit des südlichen Teils der östlichen Hangkante insbesondere durch Bebauung unterbleibe. Wenn auch die Hangkante auf dem Grundstück wegen der dort vorgenommenen Veränderungen in ihrer ursprünglichen Gestalt nicht mehr vorhanden sei, sei es nur durch die Einbeziehung dieses Grundstücks möglich, den Verlauf der - wegen der im Talbereich vorhandenen Bebauung im weiteren Verlauf selbst nicht mehr in die Landschaftsschutzgebietsverordnung einbezogenen - östlichen Hangkante über die Staatsstraße 2368 hinweg nach Süden sichtbar zu erhalten.

- 5 Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision rügen die Antragsteller eine Verletzung von Bundesrecht. Es sei mit § 2 Abs. 3 und § 26 BNatSchG nicht vereinbar, dass ein Normenkontrollgericht die Begründung des Normgebers für den Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung bzw. die Einbeziehung eines Grundstücks in das Landschaftsschutzgebiet durch eine eigene Begründung ersetze. Auch stehe es mit § 26 BNatSchG nicht im Einklang, die Einbeziehung eines Grundstücks in ein Landschaftsschutzgebiet damit zu rechtfertigen, dass eine sonst mögliche Bebauung des Grundstücks die Blickbeziehungen auf eine außerhalb des Schutzgebietsumgriffs gelegene Landschaft unmöglich mache.
- 6 Die Antragsgegnerin verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 7 Die Revision der Antragsteller ist begründet. Das vorinstanzliche Urteil beruht auf der Verletzung von Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO).
- 8 1. Ein Bundesrechtsverstoß liegt allerdings nicht darin, dass der Verwaltungsgerechtshof die Erwägung des Antragsgegners, das Grundstück der Antragsteller sei als Bestandteil der Hangkantensituation im Hachinger Bachtal schutzwürdig, nicht aufgegriffen, sondern darauf abgestellt hat, dass durch die Einbeziehung des Grundstücks in den Schutzgebietsumgriff und das damit verbundene Verbot seiner Bebauung eine (weitere) Beeinträchtigung der optischen Wahrnehmbarkeit des südlichen Teils der östlichen Hangkante unterbleiben werde (UA S. 13).

- 9 Inhalt und Reichweite einer Landschaftsschutzgebietsverordnung, durch welche die Unterschutzstellung i.S.d. § 22 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG erklärt wird, sind das Ergebnis einer Abwägungsentscheidung nach § 2 Abs. 3 BNatSchG. Hiernach sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 Abs. 1 BNatSchG ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist. Bundesrecht und bayerisches Landesrecht ordnen - anders als beispielsweise § 9 Abs. 8 BauGB für Bebauungspläne - nicht an, dass Landschaftsschutzgebietsverordnungen eine Begründung beizufügen ist. Der Verordnungsgeber ist deshalb nicht verpflichtet, seine Erwägungen zu dokumentieren, die ihn zum Erlass einer Landschaftsschutzgebietsverordnung bewogen haben. Für die richterliche Kontrolle kommt es deswegen auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens an, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive desjenigen, der an ihrem Erlass mitwirkt (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Juni 2014 - 4 C 3.13 - BVerwGE 150, 114 Rn. 25). Das gilt auch hier.
- 10 Mit seiner Vorgehensweise hat der Verwaltungsgerichtshof auch nicht gegen § 22 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG verstoßen. Die danach gebotene Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck und die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote. Ihr sind Anhaltspunkte für die sachliche Rechtfertigung einer Landschaftsschutzgebietsverordnung zu entnehmen (Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand April 2018, § 22 BNatSchG Rn. 8). Deswegen ist es ausgeschlossen, den Schutzzweck anhand von Umständen zu ermitteln, die außerhalb dieser Erklärung liegen und daher vom Willen des Normgebers nicht getragen werden (BVerwG, Beschluss vom 29. Januar 2007 - 7 B 68.06 - Buchholz 406.400 § 22 BNatSchG 2002 Nr. 1). Entscheidend ist, ob der Verwaltungsgerichtshof der einschlägigen Landschaftsschutzgebietsverordnung einen Schutzzweck entnommen hat, der von der Schutzerklärung nicht gedeckt ist, und nicht, ob sich der Verwaltungsgerichtshof von der Erwägung des Antragsgegners im Schreiben an die Prozessbevollmächtigten der Antragsteller vom 25. Juni 2014 lösen durfte.

- 11 Der Verwaltungsgerichtshof hat der Landschaftsschutzgebietsverordnung keinen Schutzzweck unterlegt, der jenseits der Schutzzerklärung liegt. Er hat der Regelung des § 3 Nr. 1 Alt. 2 LSGVO den Schutzzweck entnommen, die optische Wahrnehmbarkeit der östlichen Hangkante im Hachinger Bachtal zu sichern. An diese Auslegung und die Würdigung, dass die Aufnahme des Grundstücks in den Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung dem Schutzzweck dient, ist der Senat nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO, § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.
- 12 2. Das vorinstanzliche Urteil ist aber nicht in jeder Hinsicht mit § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG vereinbar, wonach Landschaftsschutzgebiete rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete sind, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft erforderlich ist.
- 13 a) Nicht zu beanstanden ist, dass der Verwaltungsgerichtshof die Einbeziehung des Grundstücks der Antragsteller allein wegen der Eigenart der Landschaft für rechtfertigungsfähig gehalten und nicht geprüft hat, ob auch die Vielfalt und die Schönheit der Landschaft die Einbeziehung tragen. Zwar legt die Konjunktion "und" statt der Konjunktion "oder" in der Vorgängerregelung des § 15 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG 1976 zwischen den Begriffen "Eigenart" und "Schönheit" nahe, dass die Voraussetzungen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft nunmehr kumulativ vorliegen müssen. Der amtlichen Begründung (BT-Drs. 14/6378 S. 52) lässt sich jedoch nichts dafür entnehmen, dass eine Änderung der bisherigen Rechtslage beabsichtigt war. Der systematische Vergleich mit den alternativen Tatbeständen strengerer Schutzgebietskategorien (§ 23 Abs. 1 Nr. 3, § 24 Abs. 4 Nr. 2, § 28 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) spricht vielmehr dafür, dass dem Gesetzgeber bei der Neuregelung der Vorschrift über Landschaftsschutzgebiete, in der die besondere kulturhistorische Bedeutung einer Landschaft als zusätzlicher Schutzzweck bestimmt worden ist, ein Redaktionsversehen unterlaufen ist (Hendrichske, in: Schlacke <Hrsg.>, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 26 Rn. 15).

- 14 b) Auch verstößt es nicht von vornherein gegen § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, dass der Verwaltungsgerichtshof die Erstreckung des Geltungsbereichs der Landschaftsschutzgebietsverordnung auf das Grundstück der Antragsteller gebilligt hat, obwohl er die Schutzwürdigkeit des Grundstücks, für sich betrachtet, nicht festgestellt hat. Da es sich wegen der großräumigen Perspektive, die das Gesetz einnimmt, bei Landschaftsschutzgebieten regelmäßig um großflächige Gebiete handelt, werden sich in ihm im Zweifel immer auch Grundstücke befinden, die kein Kriterium für eine Schutzgebietsausweisung erfüllen und bei isolierter Betrachtung zur Vielfalt, Eigenart oder Schönheit der Landschaft nicht beitragen (vgl. OVG Münster, Urteil vom 21. August 1972 - VII A 1291/70 - NuR 1981, 184). Ihre Einbeziehung in den Schutzzumfang ist möglich, wenn nur das Gebiet im Ganzen schutzwürdig ist. Allerdings müssen sie für den Schutz der schutzwürdigen und -bedürftigen Flächen in irgendeiner Weise von Bedeutung sein (BVerwG, Beschluss vom 10. Januar 2018 - 4 BN 30.17 - NuR 2018, 488 Rn. 5), sei es, weil ohne ihre Einbeziehung dem geschützten Landschaftsteil abträgliche Eingriffe erlaubt würden (OVG Münster a.a.O.), sei es als Randzone, deren Funktion es ist, das Schutzgebiet als "Pufferzone" zu sichern (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG; BVerwG, Beschluss vom 13. August 1996 - 4 NB 4.96 - Buchholz 406.401 § 13 BNatSchG Nr. 2).
- 15 c) Mit Bundesrecht unvereinbar ist allerdings die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, ein Grundstück dürfe ohne weiteres auch zum Schutz eines Landschaftsbestandteils in eine Landschaftsschutzgebietsverordnung einbezogen werden, der außerhalb ihres Geltungsbereichs liegt.
- 16 Der Wortlaut des § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG steht der Ansicht des Verwaltungsgerichtshofs freilich nicht entgegen. Aus der Vorschrift ergibt sich nicht zwingend, dass die Landschaft, die wegen ihrer Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder ihrer besonderen kulturhistorischen Bedeutung schutzwürdig ist, mit der Landschaft *in* dem rechtsverbindlich festgelegten Landschaftsschutzgebiet identisch sein muss. Die Norm lässt sich ohne Widerspruch zum Wortlaut auch so verstehen, dass die Landschaft im Landschaftsschutzgebiet wegen der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit eines außerhalb des Gebietsumgriffs liegenden Landschaftsteils des Schutzes bedarf.

- 17 Einschränkungen gebietet aber Art. 14 GG.
- 18 Die Aufnahme eines Grundstücks in den Geltungsbereich einer Landschaftsschutzgebietsverordnung hat nach § 26 Abs. 2 BNatSchG zur Folge, dass in dem Landschaftsschutzgebiet unter besonderer Beachtung des § 5 Abs. 1 BNatSchG und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. § 26 Abs. 2 BNatSchG und - hier der inhaltsgleiche § 4 LSGVO - bestimmen Inhalt und Schranken des Eigentums an den im Landschaftsschutzgebiet liegenden Grundstücken unter dem Blickwinkel des Rechts von Natur- und Landschaftsschutz. Inhalts- und Schrankenbestimmungen müssen sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG in gleicher Weise Rechnung tragen (BVerwG, Urteil vom 17. Oktober 2012 - 4 C 5.11 - BVerwGE 144, 341 Rn. 22). Maß und Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängen wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht (BVerwG, Urteil vom 21. November 1996 - 4 C 33.94 - BVerwGE 102, 260 <267>). Eigentumsbindungen müssen daher stets verhältnismäßig sein (BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 1981 - 1 BvL 24/78 - BVerfGE 58, 137 <147 f.>).
- 19 Verhältnismäßig ist die Beschränkung der Nutzung des in einer Landschaftsschutzgebietsverordnung liegenden, selbst nicht schutzwürdigen Grundstücks durch Verbote nach § 26 Abs. 2 BNatSchG bzw. nach Maßgabe näherer Bestimmungen nur, wenn die außerhalb des Schutzgebiets liegenden Landschaftsbestandteile, zu deren Schutz das Grundstück nach § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG mobilisiert wird, ihrerseits durch das Regime des Natur- und Landschaftsschutzrechts geschützt sind. Es ist dem Eigentümer eines Grundstücks nicht zumutbar, die Beschränkungen des Eigentums als Folge der Aufnahme in eine Landschaftsschutzgebietsverordnung hinnehmen zu müssen, wenn nicht auf Dauer (vgl. § 1 Abs. 1 BNatSchG) sichergestellt ist, dass der Schutzgegenstand ebensolchen Beschränkungen durch Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes unterworfen ist.

- 20 3. Der Senat kann nicht beurteilen, ob der vom Verwaltungsgerichtshof in den Blick genommene südliche Teil der östlichen Hangkante diesen Grundsätzen entsprechend geschützt ist. Das Normenkontrollgericht hat hierzu - von seinem Standpunkt aus konsequent - keine Feststellungen getroffen. Das zwingt zur Zurückverweisung. Der Verwaltungsgerichtshof wird nunmehr zu prüfen haben, ob die außerhalb des Geltungsbereichs der streitgegenständlichen Landschaftsschutzgebietsverordnung liegenden östlichen Hangkanten durch Bestimmungen geschützt sind, die zum Regime des Rechts des Natur- und Landschaftsschutzes gehören. Sollte ein solcher Schutz nicht bestehen, wird der Verwaltungsgerichtshof der - zwischen den Beteiligten umstrittenen und von ihm offengelassenen - Frage nachgehen müssen, ob das Grundstück der Antragsteller trotz der Geländeänderung durch einen früheren Kiesabbau selbst noch schutzwürdig ist, weil es mit den Worten des Antragsgegners "Bestandteil der Hangkantensituation am östlichen Rand von Oberhaching/Deisenhofen ist", und, wenn ja, ob der Antragsgegner den Schutzzumfang der Landschaftsschutzgebietsverordnung willkürlich an der südlichen Grenze des Grundstücks der Antragsteller hat enden lassen, anstatt ihn auf die weiter südlich verlaufenden Hangkanten auszuweiten. Gibt es einen sachlichen Grund für die Grenzziehung, ist gegen den Schutzzumfang nichts zu erinnern. Denn die Entscheidung, ob ein schützenswerter Landschaftsteil überhaupt mit den Mitteln des Natur- und Landschaftsschutzrechts gesichert und wie er abgegrenzt werden soll, steht dergestalt im Ermessen der zuständigen Behörde, dass nicht alles Schützenswerte auch rechtlich geschützt werden muss (VGH Mannheim, Urteil vom 29. September 1988 - 5 S 1466/88 - NVwZ-RR 1989, 403 <404>).
- 21 Statt der oder im Anschluss an die Prüfung, ob die Eigenart der Landschaft die Erfassung des Grundstücks der Antragsteller durch die Landschaftsschutzgebietsverordnung rechtfertigt, wird sich der Verwaltungsgerichtshof der Frage widmen müssen, ob die Erhaltungswürdigkeit der naturnahen Hecke auf einer Teilfläche des Grundstücks nach § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG i.V.m. § 3 Nr. 1 Alt. 1 LSGVO nicht nur seine teilweise, sondern seine volle Einbeziehung in den Schutzzumfang rechtfertigt. Von vornherein zu beschränken ist der Schutzzumfang nicht, weil Landschaftsschutzgebiete dem Flächenschutz und nicht dem Objektschutz zu dienen bestimmt sind (BVerwG, Urteil vom 21. Dezember 2017 - 4 CN 8.16 - NVwZ 2018, 978 Rn. 21). Aufgabe des Landschaftsgebiets nach

§ 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es, die Gesamtheit des Naturhaushaltes in den Blick zu nehmen und seine Funktionen unter Wahrung aller einzelnen Faktoren zu sichern (BT-Drs. 7/886 S. 28). Wenn der Gehölzbestand auf dem Grundstück der Antragsteller integrative ökosystemare Bedeutung für das Schutzgebiet als Ganzes hat (vgl. Hendrichke, in Schlacke <Hrsg.>, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2012, § 26 Rn. 11), ist es gerechtfertigt, das Grundstück mit der gesamten Fläche in den Geltungsbereich der Landschaftsschutzgebietsverordnung einzubeziehen.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 7 500 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann