



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Normenkontrollsache

prozessbevollmächtigt:

- Antragsteller -

gegen

Große Kreisstadt Singen,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Hohgarten 2, 78224 Singen

- Antragsgegnerin -

wegen Gültigkeit der Rechtsverordnung der Stadt Singen zur Neuausweisung
des flächenhaften Naturdenkmals "Kiesgrube Fließ" vom 20.12.2022

hat der 5. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Dr. Albrecht, die Richterin am
Verwaltungsgerichtshof Speckmaier und die Richter am Verwaltungsgerichts-
hof Matejka, Hepperle und Dr. Wittmann

am 26. September 2024

für Recht erkannt:

Die Rechtsverordnung der Stadt Singen zur Neuausweisung des flächenhaften Naturdenkmals (FND) „Kiesgrube Fließ“ auf der Gemarkung Überlingen am Ried vom 20. Dezember 2022 wird für unwirksam erklärt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Antragsteller wendet sich gegen die Rechtsverordnung der Stadt Singen zur Ausweisung des flächenhaften Naturdenkmals (FND) „Kiesgrube Fließ“ auf der Gemarkung Überlingen am Ried.

Das 49.594 m² große Schutzgebiet liegt im Osten des Ortsteils Überlingen am Ried der Antragsgegnerin zwischen der Landesstraße 220 im Süden und der Hxxxxxstraße/Straße xxxxxxxxxxxxxxx im Norden. Es umfasst den größten Teil des Grundstücks Flst.-Nr. xxx der Gemarkung Überlingen am Ried mit Ausnahme der Grundstücksbereiche, die jenseits der westlichen Grenze des Schutzgebietes liegen. Das Grundstück Flst.-Nr. xxx liegt im Geltungsbereich des FFH-Gebiets 8219-341 „Mettnau und Radolfzeller Ach unterhalb Singen“, ausgewiesen durch FFH-Verordnung des Regierungspräsidiums Freiburg vom 25. Oktober 2018. Der Antragsteller ist als Eigentümer dieser Fläche im Grundbuch eingetragen.

Bei dem Grundstück Flst.-Nr. xxxx handelt es sich um eine ehemalige Kiesgrube, in welcher jedenfalls bis in die 1960er Jahre hinein Kies abgebaut wurde. Ausweislich der vorliegenden Akten wurde die in den 1940er Jahren erteilte Kiesabbauerlaubnis vom Landratsamt Konstanz unter dem 17. Mai 1963 nochmals erweitert. Nach Einstellung des Kiesabbaus ordnete das Landratsamt Konstanz mit Bescheid vom 15. April 1966 gegenüber der damaligen Fa. Wxxxxxxxxxxxx Auflagen zur Rekultivierung der inzwischen stillgelegten Kiesgrube an. Zu einer Rekultivierung kam es in der Folgezeit aber nicht. Die ausgebeutete Grube blieb stattdessen sich selbst überlassen, weshalb sich auf ihrem Grund teils temporäre, teils ständige Tümpel mit einer sie umgebenden

2022/22. Juni 2022 zu dem Ergebnis, dass die ehemalige Kiesgrube auf Grundstück Flst.-Nr. xxx ein regional bedeutsames Landschaftselement sei mit einer herausragenden Bedeutung für den Artenschutz. In seiner flächenbezogenen Artendiversität nehme das Gebiet eine Sonderstellung ein, die von anderen (ehemaligen) Kiesgruben der Region nicht oder kaum erreicht werde. Eine Neuausweisung der Kiesgrube als flächenhaftes Naturdenkmal werde empfohlen. In seiner Stellungnahme vom 18. Mai 2022 unterzog die Gxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx xxxxxxxx (xxxx) das faunistische und vegetationskundliche Gutachten einer fachlichen Prüfung und kam zu dem Ergebnis, dass es sich um eine fachlich qualifizierte und angemessene Untersuchung mit plausiblen Ergebnis handele. Zur Rechtslage holte die Antragsgegnerin ein Rechtsgutachten ein.

Die betroffenen Grundeigentümer sowie die Behörden und Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche wesentlich berührt sein konnten, die land- und forstwirtschaftliche Berufsvertretung, die anerkannten Naturschutzvereinigungen sowie der Landesnaturschutzverband wurden angehört. Mit Schreiben vom 24. September 2022 erhielten auch die damaligen Eigentümer des Grundstücks Flst.-Nr. xxx (als Mitglieder einer Erbengemeinschaft nach Mxxxxx und Kxxxx Wxxxxx) Gelegenheit zur Stellungnahme. Mit Anwaltsschreiben vom 24. Oktober 2022 trug der Antragsteller Einwendungen gegen die Neuausweisung vor.

In seiner Sitzung am 20. Dezember 2022 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin auf der Grundlage von § 28 und § 32 BNatSchG in Verbindung mit § 23 Abs. 5, § 24 und § 30 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg (NatSchG) die Rechtsverordnung zur Ausweisung des flächenhaften Naturdenkmals (FND) „Kiesgrube Fließ“ auf der Gemarkung Überlingen am Ried. Die Rechtsverordnung besteht aus dem Verordnungstext, einem Übersichtsplan im Maßstab 1:20.000 in der Fassung vom 17. August 2022 und einem Lageplan im Maßstab 1:1.500 in der Fassung vom 17. August 2022. § 1 des Verordnungstextes erklärt die in § 2 näher bezeichnete Fläche auf dem Gebiet der Stadt Singen zum flächenhaften Naturdenkmal „Kiesgrube Fließ“.

§ 2 Abs. 1 des Verordnungstextes bestimmt zum Schutzgegenstand:

- (1) Das flächenhafte Naturdenkmal „Kiesgrube Fließ“ hat eine Größe von 49.594 m². Es umfasst einen Teilbereich des Flurstücks Nummer xxx der Gemarkung Überlingen am Ried, Stadt Singen am Hohentwiel.

§ 3 des Verordnungstextes benennt als Schutzzweck:

- (1) Die ehemalige Kiesgrube weist eine sehr große Strukturvielfalt in einem heterogenen, nährstoffarmen Biotopverbund mit unterschiedlichen Sukzessionsstadien auf. Dadurch besitzt sie eine besondere, schützenswerte Eigenart.

In dem Gebiet gibt es eine Vielzahl von Lebensstätten wildlebender Tier- und Pflanzenarten, darunter viele gefährdete und zum Teil vom Aussterben bedrohte Arten. Diese sind auf spezielle Lebensraumbedingungen im feuchten und trockenen Bereich angewiesen, die sie in der ehemaligen Abbaustätte vorfinden. Von besonderer wissenschaftlicher Bedeutung sind insbesondere seltene Wildbienenarten.

Vor diesem Hintergrund erfolgt die Ausweisung der ehemaligen Kiesgrube als Naturdenkmal zur Erhaltung der besonderen Eigenart des Gebietes, zur Sicherstellung der wissenschaftlichen Forschung sowie zur Sicherung und Entwicklung der ökologisch wertvollen Lebensstätten und der sie besiedelnden Tier- und Pflanzenarten.

- (2) Zweck der Unterschutzstellung ist auch die Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, die Anh. 1 und Anh. 2 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie) entsprechen und im Standarddatenbogen für das FFH-Gebiet 8219-341 „Mettnau und Radolfzeller Ach unterhalb Singen“ aufgeführt sowie in der Verordnung des Regierungspräsidiums Freiburg zur Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Verordnung – FFH-VO) Anlage 1 I Nr. 23 und III Nr. 23 vom 25. Oktober 2018 festgelegt sind. Für das Gebiet gemeldet und durch die FFH-VO festgelegt und im Bereich des Naturdenkmals vorkommend sind die Lebensraumtypen „Kalkreiche, nährstoffarme Stillgewässer mit Armleuchteralgen – LRT 3140“, „Natürliche nährstoffreiche Seen – LRT 3150“ „Kalk-Magerrasen – LRT 6210“ sowie als Arten Gelbbauchunke (*Bombina variegata*) und Kammmolch (*Triturus cristatus*)

§ 4 Abs. 1 des Verordnungstextes verbietet, das Naturdenkmal zu beseitigen sowie Handlungen vorzunehmen, die zu einer Zerstörung, Veränderung, Beeinträchtigung oder nachhaltigen Störung des Naturdenkmals führen können. § 4 Abs. 2 des Verordnungstextes benennt beispielhaft Verbotstatbestände. § 5 des Verordnungstextes umschreibt zulässige Handlungen, § 6 Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. § 7 berechtigt die Antragsgegnerin zur Erteilung

einer Befreiung von den Vorschriften der Verordnung. Nach § 9 Abs. 1 tritt die Verordnung am Tage nach ihrer Verkündung in Kraft; § 9 Abs. 2 bestimmt, dass die Verordnung zur Ausweisung des flächenhaften Naturdenkmals „Kiesgrube Fließ“ des Landratsamts Konstanz als Untere Naturschutzbehörde zum Schutz von Naturdenkmalen im Landkreis Konstanz vom 31. Juli 1987 hiermit außer Kraft tritt.

Die am 21. Dezember 2022 vom Oberbürgermeister der Antragsgegnerin ausgefertigte Rechtsverordnung - mit jeweils einzeln ausgefertigtem Verordnungstext, Übersichtsplan und Lageplan - wurde am 11. Januar 2023 auf der Homepage der Stadt ortsüblich bekanntgemacht.

Am 22. November 2023 hat der Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof das Normenkontrollverfahren eingeleitet. Er hält die angegriffene Verordnung für rechtsunwirksam und trägt zur Begründung vor: Als Eigentümer des unter Naturdenkmalschutz gestellten Grundstücks sei er von der Verordnung unmittelbar betroffen und deshalb antragsbefugt. Die angegriffene Verordnung sei bereits in formeller Hinsicht zu beanstanden, denn nach § 24 Abs. 4 NatSchG i.V.m. § 23 Abs. 5 NatSchG könne die öffentliche Auslegung beim Erlass von Rechtsverordnungen zwar durch Anhörung der betroffenen Eigentümer und sonstigen Berechtigten ersetzt werden. Entgegen der Vorschrift habe die Antragsgegnerin jedoch die im Zeitpunkt der Unterschutzstellung im Grundbuch eingetragenen Grundpfandrechtsgläubiger nicht als „sonstige Berechtigte“ angehört. Die Rechtsverordnung sei auch materiell-rechtlich fehlerhaft. So lägen die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Ausweisung des Grundstücks Flst.-Nr. xxx nicht vor. Ausweislich der Beschlussvorlage 2022/496 sei die Unterschutzstellung gestützt auf § 30 NatSchG auch deshalb erfolgt, weil man die Kiesgrube als regionalbedeutsames Landschaftselement mit einer herausragenden Bedeutung für den Artenschutz und als Lebensstätte bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten qualifiziert habe. Nach der in der Literatur wohl ganz überwiegend vertretenen Rechtsauffassung sei eine Erweiterung der in § 28 BNatSchG genannten Schutzkategorien durch den Landesgesetzgeber nicht zulässig, weil damit das Wesen der bundesrechtlich vorgegebenen Kategorie und ihr Verhältnis zu anderen Kategorien verändert würde, so dass der

allgemeine Grundsatz des § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG verletzt wäre. Der Belang des Schutzes und der Erhaltung von Lebensgemeinschaften oder Lebensstätten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten könne deshalb allenfalls Motiv, nicht aber Legitimationsgrundlage für die Ausweisung eines Grundstückes als flächenhaftes Naturdenkmal sein. Maßgebend sei vielmehr allein, ob die in seinem - des Antragstellers - Eigentum stehenden Flächen die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 BNatSchG erfüllten. Dies sei entgegen der Annahme der Antragsgegnerin und des Verwaltungsgerichts in dem Urteil vom 21. November 2019 nicht der Fall. Denn § 28 BNatSchG setze voraus, dass es sich bei dem Schutzgegenstand um eine Einzelschöpfung oder eine entsprechende Fläche „der Natur“ handele. Diese Voraussetzung gelte auch dann, wenn man ein flächenhaftes Naturdenkmal aus Gründen des Schutzes und der Erhaltung von Lebensgemeinschaften oder Lebensstätten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten festsetzen wolle. Die unter Schutz gestellte Kiesgrube sei infolge der dort durchgeführten „Pflegemaßnahmen“ jedoch nicht mehr als - flächenmäßige - Einzelschöpfung der Natur anzusehen. Aus dem vorgelegten „Beratungsbrief“ des Architektur- und Ingenieurbüros Px-xxxx vom 7. Dezember 2018 ergebe sich, dass auf dem Grundstück im März 2018 mit schwerem Gerät Zufahrtswege hergestellt und Bäume samt Pflanzen großflächig gerodet worden seien. Durch diesen Kahlschlag sei das FND „Fließ“ stark geschädigt bzw. zerstört und ein völlig neues Biotop geschaffen worden, u.a. durch Errichtung weiterer Biotope zusätzlich zu dem auf dem Grundstück einzig vorhanden gewesenen Teich. Es seien 7 weitere Teiche mit einer Tiefe von 1,50 m und Längen von bis zu 50 m neu angelegt worden. Bei dieser Sachlage handele es sich um eine vom Menschen geschaffene Rekonstruktion im Sinne einer „Landschaftsarchitektur“ und nicht um eine über eine denkmaltypische Bildhaftigkeit verfügende Einzelschöpfung der Natur. Auch gingen die durchgeführten Maßnahmen weit über die Erhaltung eines geschützten Zustands hinaus. Hinzu komme, dass der Zustand der Fläche mittels eines offensichtlich rechtswidrigen Eingriffs in das Eigentumsgrundrecht geschaffen worden sei. Wie sich aus dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 21. November 2019 ergebe, seien die Eigentümer des Grundstücks Flst.-Nr. xxxx und damit auch er - der Antragsteller - nicht zur Duldung dieser Umgestaltungsmaß-

nahmen verpflichtet gewesen. Soweit sich die Antragsgegnerin auf Schutzgründe aus § 28 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BNatSchG berufe, führe dies nicht weiter. Es möge wissenschaftliche Gründe dafür geben, herauszufinden, wie sich die Natur in einer eigens hierfür geschaffenen künstlichen Umgebung entwickle. Dies rechtfertige aber nicht die Unterschutzstellung gerade als Naturdenkmal. Rechtsfehlerhaft sei die Rechtsverordnung auch deshalb, weil ein Abwägungsmangel vorliege. Denn angesichts der in § 4 der Verordnung genannten Verbotsvorschriften werde ihm als Eigentümer jede denkbare Grundstücksnutzung, namentlich auch deren Änderung oder Intensivierung, untersagt. Auch eine Waldbewirtschaftung werde ausdrücklich ausgeschlossen. Mit diesen Folgen der Unterschutzstellung für den Eigentümer habe sich die Antragsgegnerin nicht sachgerecht auseinandergesetzt. Auch im Ergebnis sei die Annahme eines (entschädigungslosen) Grundrechtseingriffs hier nicht gerechtfertigt, weil für den Schutz einer Fläche, welche ihr Erscheinungsbild durch einen rechtswidrigen, menschenveranlassten Landschaftsbau erhalten habe, keine überragenden öffentlichen Interessen sprächen.

Der Antragsteller beantragt,

die Rechtsverordnung der Stadt Singen zur Neuausweisung des flächenhaften Naturdenkmals (FND) „Kiesgrube Fließ“ auf der Gemarkung Überlingen am Ried vom 20. Dezember 2022 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Sie hält den Normenkontrollantrag - nach anfänglichen Zweifeln an der Antragsbefugnis des Antragstellers als alleinhandelndem Mitglied einer Erbengemeinschaft - für zulässig, aber unbegründet. In formell-rechtlicher Hinsicht hätten keine Grundpfandgläubiger angehört werden müssen. Denn solche zählten nicht zu den „sonstigen Berechtigten“ i.S.v. § 24 Abs. 4 NatSchG. Deshalb könne letztlich dahinstehen, ob die im Grundbuch eingetragenen Grundpfandrechte im konkreten Fall überhaupt eine relevante Rechtsposition vermittelten.

Bei der im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Rechtsverordnung eingetragenen Sicherungshypothek über 8.000 DM zugunsten des Landkreises Konstanz sei dies nicht der Fall, da diese vom 16. Juli 1965 datiere und nicht angenommen werden könne, dass die Sicherungshypothek im Zeitpunkt der Beschlussfassung noch valuiert habe. Die zugunsten der früheren Eigentümerin Mxxxx Wxxxxx am 23. Januar 2015 eingetragene Grundschuld in Höhe von 300.000 EUR vermittele ebenfalls keine relevante Rechtsposition, weil deren durchgehende Valutierung offen und sie bereits kurz nach dem maßgeblichen Verfahrenszeitraum gelöscht worden sei. Außerdem seien die von der Antragsgegnerin angehörten Miterben sowohl am Grundstück als auch zugleich am Grundpfandrecht beteiligt gewesen. Zu einem Anhörungsausfall sei es daher nicht gekommen.

Auch materiell-rechtlich sei die Verordnung nicht zu beanstanden: Entgegen der Rechtsauffassung des Antragstellers sei § 30 NatSchG hier eine taugliche Rechtsgrundlage für die Unterschutzstellung. Zwar habe der Landesgesetzgeber mit dieser Vorschrift in Abweichung zu der bundesrechtlichen Regelung als zusätzlichen Schutzgrund die „Sicherheit und Entwicklung von Lebensgemeinschaften oder Lebensstätten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten“ bestimmt. Dies sei aber von seiner Abweichungsbefugnis nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG gedeckt. § 28 BNatSchG habe gegenüber § 30 NatSchG keine Sperrwirkung. Auch § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG enthalte eine solche nicht, denn dort seien nur die Schutzgebietskategorie Naturdenkmal, nicht aber die hierfür erforderlichen Schutzgründe abschließend aufgeführt. Die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 NatSchG lägen hier vor. Entgegen der Rechtsauffassung des Antragstellers sei die Kiesgrube eine „entsprechende Fläche“ im Sinne dieser Vorschrift. Zwar handele es sich um eine anthropogene Erdformation, entstanden infolge des Kiesabbaus. Nach dem Ende des Kiesabbaus habe aber eine jahrzehntelange natürliche Entwicklung zur Wiederentstehung von Lebensräumen für seltene und geschützte Pflanzen und Tiere geführt. Dies ergebe sich aus den im Zuge des Unterschutzstellungsverfahrens 1987 dokumentierten Befunden. Anders als der Antragsteller meine, hätten die 2017/2018 durchgeführten Pflegemaßnahmen nicht zu einer Zerstörung dieses Schutzobjektes geführt. Sein Rückschluss, schon infolge der gerichtlichen Kassation der

Duldungsverfügung seien die Pflegemaßnahmen rechtswidrig, sei nicht tragfähig. Denn zur Zulässigkeit dieser Maßnahmen habe das Verwaltungsgericht gar nicht entschieden. Zudem seien die Pflegemaßnahmen auch zum gesetzlichen Biotopschutz notwendig gewesen seien und hätten in jedem Fall im sonstigen Naturschutzrecht eine Grundlage gefunden. In der Sache seien die Pflegemaßnahmen ebenfalls nicht rechtswidrig. Die Aussagen in dem vom Antragsteller hierzu vorgelegten Beratungsbrief seien mangels Qualifikation des Gutachters und mit Blick auf die unzulängliche Befunderhebung unzweckmäßig. Die Erhebungen des Landschaftserhaltungsverbandes Konstanz, aber auch das vegetationskundliche und faunistische Gutachten des Fachbüros xxxx belegten vielmehr, dass die Pflegemaßnahmen das Lebensraumgefüge nicht zerstört, sondern revitalisiert hätten. Entgegen der Behauptung des Antragstellers seien auf dem Gelände keine Pflanzen angesiedelt worden, die es vorher dort nicht gegeben habe. Das auf dem Areal entstandene Sekundärbiotop sei geeignetes Objekt eines flächenhaften Naturdenkmals, das sich signifikant von der Umgebung unterscheide und eigenständig sowie einheitlich in Erscheinung trete. Die Rechtsverordnung sei zusätzlich rechtmäßig auf § 28 BNatSchG gestützt. Ein wissenschaftlicher Grund für die Unterschutzstellung i.S.v. § 28 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG liege vor. Insbesondere seltene Wildbienenarten - von denen 115 Arten auf dem Areal vorkämen - seien als Gegenstand besonderer wissenschaftlicher Bedeutung herausgestellt. Auch die Eigenart der Kiesgrubenfläche sei ein tauglicher Schutzzweck i.S.v. § 28 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Denn diese nehme ausweislich des Gutachtens des Fachbüros xxxx in ihrer flächenbezogenen Artendiversität eine Sonderstellung ein, die von anderen ehemaligen Kiesgruben der Region nicht oder kaum erreicht werde.

Die Rüge mangelhafter Berücksichtigung der Eigentümerinteressen gehe fehl. In ihrer Ratsvorlage sowie in dem dort angehängten Abschlussbericht habe die Antragsgegnerin zu den Eigentümerinteressen Stellung genommen. Die besondere Situationsgebundenheit des Grundstücks eröffne den Eigentümern schon seit Jahrzehnten nur sehr eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten. So dürfe das im Außenbereich liegende, im Flächennutzungsplan als Landwirtschaftsfläche ausgewiesene Grundstück weder als Waldwirtschaftsfläche noch als Motocross-Areal genutzt werden. Auch eine Auffüllung der Kiesgrube zum Zwecke

der landwirtschaftlichen Nutzung sei mit Blick auf das FFH-Schutzregime und den gesetzlichen Schutz der dort befindlichen Biotope unzulässig. Bereits mit Entscheidung vom 14. April 1981 habe das Landratsamt Konstanz der damaligen Grundstückseigentümerin wegen geschützter Feuchtbiotope jeden Eingriff in das Kiesabbaugelände untersagt. Die durch die Rechtsverordnung vom 20. Dezember 2022 hinzutretenden Ge- und Verbote führten zu keiner nennenswerten weiteren Beschränkung der Eigentümerrechte.

In der mündlichen Verhandlung am 26. September 2024 wurde Beweis erhoben durch Vernehmung des Zeugen Hxxxxxxx. Zu den Angaben des Zeugen wird auf die Anlage zur Niederschrift verwiesen.

Dem Senat liegen die einschlägigen, elektronisch übersandten Behördenakten vor. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt dieser Akten sowie der Akten des Senats verwiesen.

Entscheidungsgründe

A. Der Normenkontrollantrag des Antragstellers hat Erfolg.

I. Er ist zulässig. Denn die angegriffene Rechtsverordnung vom 20. Dezember 2022 ist nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO tauglicher Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens. Maßgebend für das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen ist der Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor dem Senat (Kopp/Schenke, VwGO, 30. Auflage, Vor § 40 Rn. 11 m.w.V.). Deshalb kann dahingestellt bleiben, ob dem Antragsteller bereits im Zeitpunkt der Einreichung seines Antrags im November 2023 eine Antragsbefugnis aus seiner (damaligen) Rechtsstellung als im Grundbuch eingetragenes Mitglied einer Erbengemeinschaft zustand. Denn jedenfalls seit Mai 2024 ist er im Grundbuch als Alleineigentümer des im Geltungsbereich der Verordnung liegenden und damit von den Einschränkungen des § 4 des Verordnungstextes

unmittelbar betroffenen Grundstücks eingetragen. Ihm steht damit ohne Weiteres eine Antragsbefugnis zu, weil er in seinem Eigentümerrecht verletzt sein kann (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

Der Antragsteller hat seinen Normenkontrollantrag am 22. November 2023 rechtzeitig innerhalb der mit Bekanntmachung vom 11. Januar 2003 in Lauf gesetzten Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO beim Verwaltungsgerichtshof gestellt.

II. Der mithin zulässige Normenkontrollantrag ist auch begründet.

1. Zwar unterliegt das von der Antragsgegnerin durchgeführte Unterschutzstellungsverfahren keinen Bedenken (dazu a) und b)). Jedoch ist der Antragsgegnerin ein zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung führender Verkündungsmangel unterlaufen (dazu c)).

a) § 22 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, dass Form und Verfahren der Unterschutzstellung, die Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern und die Möglichkeit ihrer Behebung sowie die Fortgeltung bestehender Regelungen zum geschützten Teil von Natur und Landschaft sich nach Landesrecht richten. Hierzu regelt § 23 NatSchG in den Absätzen 5 und 8, dass die Erklärung zum Naturdenkmal nach § 28 BNatSchG durch Rechtsverordnung der unteren Naturschutzbehörde erfolgt, in deren Bezirk der Schutzgegenstand liegt. Zuständige untere Naturschutzbehörde ist hier die Große Kreisstadt Singen am Hohentwiel als untere Verwaltungsbehörde (§ 57 Abs. 1 Nr. 3 NatSchG i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 1 und § 19 Landesverwaltungsgesetz).

b) Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften nach § 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG i.V.m § 24 Abs. 10 und § 24 Abs. 1 bis 3, 5, 6 und 9 NatSchG über die Beteiligung der Gemeinden, Behörden, Träger öffentlicher Belange und anerkannten Naturschutzverbände gem. § 24 Abs. 1 NatSchG sowie über die Beschreibung und Bezeichnung des Satzungsgebiets ist nicht zu erkennen. Solche Mängel wären ohnehin nach § 25 Abs. 1 NatSchG unbeachtlich geworden.

Denn der Antragsteller hat sie nicht innerhalb eines Jahres seit der Bekanntgabe der Satzung gegenüber der Gemeinde schriftlich geltend gemacht.

Er hat allerdings ausdrücklich gerügt, entgegen der Verfahrensvorschrift des § 24 Abs. 4 NatSchG (die es bei Rechtsverordnungen der vorliegenden Art erlaubt, eine an sich gebotene öffentliche Auslegung durch eine Anhörung „der betroffenen Eigentümer und sonstigen Berechtigten“ zu ersetzen) seien die im Grundbuch eingetragenen Grundpfandrechtsgläubiger nicht angehört worden. Diese Rüge wurde zwar erstmals in dem der Begründung des Normenkontrollantrages dienenden und an diesem Tage beim Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz vom 4. Januar 2024 erhoben, sie wurde der Gemeinde aber am 5. Januar 2024 vom Senat übermittelt und ist daher noch fristgerecht dort eingegangen. Denn die Rechtsverordnung wurde am 11. Januar 2023 im Internet bereitgestellt und damit bekanntgemacht (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Satz 2 DVO GemO i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin vom 16. Dezember 2020). Die einjährige Rügefrist des § 25 Abs. 1 NatSchG begann folglich am 12. Januar 2023 zu laufen (§ 187 Abs. 1 BGB in entsprechender Anwendung) und endete erst mit dem 11. Januar 2024 (§ 188 Abs. 2 1. Alt. BGB in entsprechender Anwendung).

In der Sache liegt der behauptete Verstoß gegen § 24 Abs. 4 NatSchG aber nicht vor. Zwar waren sowohl im Zeitpunkt des Beschlusses der Rechtsverordnung als auch im Zeitpunkt der Bekanntmachung das Grundstück Flst-Nr. xxx belastende Grundpfandrechte zugunsten des Landkreises Konstanz und zugunsten der vormaligen Grundstückseigentümerin Mxxxx Wxxxx eingetragen. Der Landkreis Konstanz war im konkreten Fall aber nicht i.S.v. § 24 Abs. 4 BNatSchG in seinem Grundpfandrecht betroffen (dazu aa)). Die Erbengemeinschaft nach Mxxx Wxxxx wurde in der notwendigen Weise angehört (dazu bb)).

aa) Der Senat kann die von den Beteiligten problematisierte Frage, ob ein im Grundbuch eingetragener Grundpfandrechtsinhaber „sonstiger Berechtigter“ i.S.v. § 24 Abs. 4 NatSchG ist, offenlassen. Denn selbst wenn dies so wäre, musste der Landkreis Konstanz jedenfalls in dem konkreten Unterschutzstellungsverfahren nicht angehört werden. Dieser war in seiner Rechtsposition als

Grundpfandrechtsinhaber und damit möglicher sonstiger Betroffener gemäß § 24 Abs. 4 NatSchG jedenfalls nicht im Sinne der Vorschrift „betroffen“, weil sich die zu seinen Gunsten eingetragene Sicherungshypothek bereits lange vor der Einleitung des Unterschutzstellungsverfahrens in der Sache erledigt hatte. Nach § 1184 BGB ist die Sicherungshypothek streng akzessorisch in dem Sinne, dass sich das Recht des Gläubigers aus der Hypothek nur nach der Forderung bestimmt und der Gläubiger sich zum Beweis der Forderung nicht auf die Eintragung berufen kann. Gesicherte Forderung ist hier der ursprüngliche Anspruch des Landkreises auf Rekultivierung der Kiesabbaufäche im Falle der Einstellung des Betriebes (Nr. 11 des Bescheides des Landratsamts Konstanz vom 17. Mai 1963 i.V.m. der Rekultivierungsanordnung in dem Bescheid des Landratsamts Konstanz vom 15. April 1966). Als Sicherung für diesen Anspruch hatte der den Kiesabbau seinerzeit beantragende Kiesgrubenbetreiber gem. Nr. 12 des Bescheides vom 17. Mai 1963 eine Sicherheit i.H.v. 8.000 DM zu hinterlegen. In dem Rekultivierungsbescheid vom 15. April 1966 nahm das Landratsamt auf die inzwischen „geleistete Sicherheit i.H.v. 8.000 DM“ Bezug. Zwar dürfte die gesicherte Forderung nicht i.S.v. § 1163 Abs. 1 Satz 2 BGB erloschen sein mit der Konsequenz, dass auch keine Eigentümerhypothek entstanden ist. Die Rekultivierungsverpflichtung darf aber seit dem Ergehen des sofort vollziehbaren Bescheides des Landratsamts vom 14. April 1981 wegen der inzwischen auf dem Kiesgrubengelände entstandenen Biotope dauerhaft nicht mehr vollzogen werden. Seitdem ist auch die Sicherungshypothek auf Dauer nicht mehr durchsetz- und verwertbar. Dies war während des Unterschutzstellungsverfahrens sowohl für den begünstigten Landkreis Konstanz als auch für die betroffenen Grundstückseigentümer ohne Weiteres erkennbar. In einer solchen Situation bedurfte es keiner gesonderten Anhörung des begünstigten Landratsamts aufgrund des nur noch formal eingetragenen Sicherungspfandrechts.

bb) Die Rechtsnachfolger von Frau Mxxxx Wxxxx waren als Grundpfandrechtsgläubiger und damit als mögliche „sonstige Berechtigte“ i.S.v. § 24 Abs. 4 NatSchG in dem Unterschutzstellungsverfahren zwar „betroffen“. Denn es ist offensichtlich, dass die Ausweisung der ehemaligen Kiesgrube als Naturdenkmal Auswirkungen auf den wirtschaftlichen Wert des Grundstücks und damit auf die

Werthaltigkeit der gesicherten Grundschuld haben kann. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass das Grundstück bisher schon wegen der dort befindlichen Biotope Bewirtschaftungs- und Nutzungsbeschränkungen unterlag. Die zusätzliche Unterschutzstellung als Naturdenkmal kann die Sicherheit der Grundschuld zumindest weiter gefährden (vgl. § 1192 Abs. 1 BGB i.V.m. § 1133 und § 1135 BGB).

Die zugunsten der ehemaligen Grundstückseigentümerin Mxxxx Wxxxx am 23. Januar 2015 im Grundbuch eingetragene Grundschuld über 300.000 EUR stand sowohl im Zeitpunkt des Beschlusses über die Verordnung (20. Dezember 2022) als auch im Zeitpunkt ihrer Bekanntmachung (11. Januar 2023) deren Erben zu. Im Grundbuch eingetragen wurden am 24. Juli 2017 Kxxx Axxxx Wxxxx, Axxxxxxx Wxxxxxx-Sxxxx, Rxxxx Oxxxxx Wxxxx, Cxx Mxxxx Wxxxx und Ixxxx Axxxx Wxxxx-Axxxx in Erbengemeinschaft nach Mxxxx Wxxxx. Am 11.11.2021 wurden zusätzlich in Erbengemeinschaft nach Kxxx Axxxx Wxxxx Rxxxx Oxxxx Wxxxx, Cxxx Mxxxx Wxxxx, Axxxxxxx Wxxxxxx-Sxxxx und Ixxxx Axxxx Wxxxx-Axxxx eingetragen. Alle genannten Mitglieder der Erbengemeinschaften wurden von der Antragsgegnerin mit Schreiben vom 13. September 2022 angehört. Die Zustellungsnachweise befinden sich in den Behördenakten. Alle Genannten hatten damit Gelegenheit, sowohl zu ihrer Betroffenheit als Grundstückseigentümer als auch als Grundpfandrechtsgläubiger Stellung zu nehmen.

c) Die am 20. Dezember 2022 beschlossene Rechtsverordnung wurde jedoch nicht ordnungsgemäß verkündet.

Nach § 5 VerkG werden Rechtsverordnungen der Gemeinden in der für die öffentliche Bekanntmachung von Satzungen bestimmten Form verkündet. Die öffentliche Bekanntmachung gemeindlicher Satzungen richtet sich wiederum nach § 4 Abs. 3 Satz 1 GemO i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 2 DVO GemO. Danach bestimmt die Gemeinde durch Satzung, welche der in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 DVO GemO genannten Bekanntmachungsformen (Einrücken in das eigene Amtsblatt, Einrücken in eine regelmäßig erscheinende Zeitung, Bereitstellung im Internet, Anschlag an der Verkündungstafel des Rathauses) gelten soll.

Zwar gehen nach § 1 Abs. 1 DVO GemO sondergesetzliche Regelungen den genannten Bekanntmachungsformen vor, solche bestehen hier aber nicht. Das Naturschutzgesetz bestimmt auch für kommunale Satzungen, die auf naturschutzrechtlicher Grundlage ergehen, dass Bekanntmachungen in der für die Gemeinde bestimmten Form zu erfolgen haben (§ 24 Abs. 10 Satz 2 NatSchG). Die Bekanntmachungssatzung der Antragsgegnerin vom 16. Dezember 2020 regelt hierzu in § 1 Nr. 1, dass öffentliche Bekanntmachungen ausschließlich im Internet unter www.singen.de bereitgestellt werden. Die Vorschrift des § 1 Nr. 2 der Bekanntmachungssatzung, wonach öffentliche Bekanntmachungen lediglich ergänzend im Internet bereitgestellt werden, betrifft nur Bauleitpläne und damit nicht die vorliegende Rechtsverordnung.

Im Internet wurde am 11. Januar 2023 aber entgegen § 1 Abs. 3 DVO GemO nicht der volle Wortlaut der Rechtsverordnung bekanntgemacht. In der mündlichen Verhandlung hat sich hierzu ergeben, dass der am 11. Januar 2023 in das Internet eingestellte Text am 26. September 2024 immer noch abrufbar war. Dieser Text enthält zwar einen Übersichtsplan sowie den Hinweis, dass die am 20. Dezember 2022 beschlossene Rechtsverordnung den Verordnungstext vom 14. Dezember 2022, den Übersichtsplan vom 17. August 2022 und den Lageplan vom 17. August 2022 umfasst. Auch gibt der Text in knapper, geraffter Form Ziel und Zweck der Rechtsverordnung wieder. Dies entspricht aber offensichtlich nicht dem „vollen Wortlaut“ i.S.v. § 1 Abs. 3 DVO GemO, weil insbesondere die Einzelregelungen des Beschlusses vom 20. Dezember 2022 und des eigentlichen Verordnungstextes nicht auf der Homepage veröffentlicht wurden. Der Hinweis der Vertreterinnen der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung, dass man den Verordnungstext jedenfalls im Amtsblatt bekanntgemacht habe, ändert hieran nichts. Denn die maßgebliche Bekanntmachungssatzung sieht - wie ausgeführt - im vorliegenden Fall ausschließlich eine Bekanntmachung im Internet vor.

Auch die zur Rechtsverordnung gehörenden Pläne (Übersichtsplan und Lageplan vom 17. August 2022) wurden nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht. Zwar bestimmt § 1 Abs. 4 DVO GemO, dass Pläne und Karten, die Bestandteil der Satzung sind, ersatzweise in der Form bekanntgemacht werden können,

dass sie (1.) an einer bestimmten Verwaltungsstelle der Gemeinde zur kostenfreien Einsicht durch jedermann während der Sprechzeiten niedergelegt werden, (2.) hierauf in der Satzung hingewiesen wird und (3.) in der Satzung der wesentliche Inhalt der niedergelegten Teile umschrieben wird. Diese kumulativen Voraussetzungen liegen aber nicht vor. Nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben der Antragsgegnerin können der Text der Rechtsverordnung und die zugehörigen Pläne zwar beim Fachbereich Bauen, Abteilung Umwelt-, Klima- und Naturschutz während der allgemeinen Sprechzeiten von jedermann kostenlos eingesehen werden, jedoch enthält die Rechtsverordnung selbst weder im Verordnungsbeschluss noch im Verordnungstext den nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 DVO GemO erforderlichen Hinweis hierauf. Die Tatsache, dass sich ein solcher Hinweis in dem im Internet bereitgestellten Text findet, genügt nicht, zumal die Rechtsverordnung selbst dort gar nicht im vollen Wortlaut veröffentlicht wird. Dagegen ist die Anforderung des § 1 Abs. 4 Nr. 3 DVO GemO erfüllt. Denn die beiden niedergelegten Pläne erschöpfen sich in der Information, wo die unter Schutz gestellte Fläche räumlich liegt. Im Übersichtsplan ist deren großräumliche Lage zwischen dem Gebiet der Antragsgegnerin und den Nachbargemeinden dargestellt. Der Lageplan betrifft deren kleinräumliche Lage und grenzt die Schutzfläche gegen die Nachbargrundstücke ab. § 1 des Verordnungsbeschlusses und § 2 des Verordnungstextes geben dies mit dem Hinweis zutreffend und ausreichend wieder, dass die Lage des flächenhaften Naturdenkmals in einem Übersichtsplan M 1:20.000 dargestellt und die genaue Grenze des flächenhaften Naturdenkmals in einem Lageplan M 1:1.500 eingetragen ist.

Der Senat weist darauf hin, dass die Sondervorschrift des § 24 Abs. 8 Satz 2 NatSchG i.V.m. § 6 Abs. 1 Nr. 2 VerkG, welche die Ersatzbekanntmachung von Plänen und Karten naturschutzrechtlich gesondert regelt, hier keine Anwendung findet. Denn § 6 VerkG betrifft Rechtsverordnungen „anderer Stellen“ als der in § 2 VerkG genannten obersten Landesbehörden, Landesoberbehörden, Regierungspräsidien und höheren Sonderbehörden und der in § 5 VerkG genannten Gemeinden. Deshalb regelt § 6 Abs. 1 Nr. 2 VerkG i.V.m. § 24 Abs. 8 Satz 2 NatSchG auch nicht den Fall einer Ersatzverkündung durch eine Gemeinde, sondern bestimmt, wie bei der Ersatzverkündung zu verfahren ist,

wenn sich der Geltungsbereich einer von einer anderen Stelle erlassenen Rechtsverordnung (lediglich) auf das Gebiet bestimmter Gemeinden erstreckt.

2. Die Rechtsverordnung vom 20. Dezember 2022 ist auch materiell-rechtlich mit höherrangigem Recht nicht vereinbar.

a) Sie ist allerdings von der Ermächtigungsgrundlage in § 20 Abs. 2 Nr. 6 i.V.m. § 22 Abs. 1 und § 28 BNatSchG gedeckt. Nach § 20 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG können Teile von Natur und Landschaft als geschützter Landschaftsteil geschützt werden. § 22 Abs. 1 Satz 1 und 2 BNatSchG regelt, dass die Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft durch Erklärung erfolgt und welchen Inhalt diese Erklärung hat. § 28 BNatSchG enthält materiell-rechtliche Vorgaben für die Unterschutzstellung. Sämtliche dieser Anforderungen sind hier erfüllt.

aa) Eine dem § 22 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG entsprechende Erklärung liegt hier vor. Denn der am 20. Dezember 2022 beschlossene Verordnungstext enthält jeweils hinreichend bestimmte Regelungen zum Schutzgegenstand (§ 2), zum Schutzzweck (§ 3), zu den notwendigen Geboten und Verboten zur Erreichung des Schutzzwecks (§ 4) und zu den erforderlichen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (§ 6).

bb) § 28 Abs. 1 BNatSchG verlangt das Vorliegen eines Naturdenkmals. Wie sich dem Wortlaut der Vorschrift entnehmen lässt, sind Naturdenkmäler Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis zu fünf Hektar. Es kann offenbleiben, ob es sich bei der „Kiesgrube Fließ“ bereits deshalb um eine Einzelschöpfung der Natur handelt, weil „Einzelschöpfungen“ in diesem Sinne auch bei Naturdenkmälern vorliegen können, die eine gewisse Fläche einnehmen, deren Teilelemente aber einheitlich in Erscheinung treten und durch eine einheitliche Bezeichnung erfasst werden (HessVGH, Beschluss vom 9.10.1995 - 4 N 1429/92 - NuR 1996, S. 264; Meßerschmidt, Loseblattsammlung Bundesnaturschutzrecht, § 28 Rn. 36; Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl., § 28 Rn. 10). Denn jedenfalls bildet die unter Schutz gestellte Kiesgrube eine „ent-

sprechende Fläche bis zu fünf Hektar“ und kommt deshalb als sog. flächenhaftes Naturdenkmal in Betracht. Beide Erscheinungsformen eines Naturdenkmals, sowohl die „Einzelschöpfung“ als auch die „ihr entsprechende Fläche“, haben als gemeinsame Voraussetzung, dass es sich erstens um eine Naturschöpfung handelt, die sich zweitens durch besondere Eigenschaften von der Umgebung unterscheidet, mithin eine gewisse Singularität gegenüber der Umgebung aufweist (Frenz/Müggenborg, a.a.O. Rn. 9 und 14; Meßerschmidt, a.a.O., § 28 Rn. 29; Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Auflage, § 28 Rn. 4 und 5; zu den im Wesentlichen § 28 BNatSchG aktueller Fassung entsprechenden Regelungen in § 17 BNatSchG 1998 ebenso bereits VGH Bad.-Württ., Urteil vom 29.6.1999 - 5 S 1929/97 - juris Rn. 34 und SächsOVG, Urteil vom 8.8.1996 - 1 S 285/95 - NuR 1997, 608). Beide Voraussetzungen liegen hier bezogen auf den maßgeblichen Zeitpunkt der Unterschutzstellung durch die Antragsgegnerin (BayVGh, Urteil vom 28.7.2016 – 14 N 15.1870 -, juris Rn. 100) vor.

(1) Es ist allgemein anerkannt, dass als Naturdenkmal nur Naturgebilde unter Schutz gestellt werden können, die Ergebnisse einer biologischen Entwicklung (z.B. Pflanzenwachstum) oder der Wirkung physikalischer Kräfte (Regen, Frost und Wind) sind. Deshalb sind ausschließlich vom Menschen - und nicht von der Natur - geschaffene Gebilde wie Hünengräber, (Ring-)Wälle und dergleichen grundsätzlich keine nach § 28 BNatSchG schutzfähigen Naturdenkmale (Frenz/Müggenborg, a.a.O Rn. 8 und Meßerschmitt, a.a.O. Rn. 31 jeweils m.w.N.). Allerdings finden sich in einem dicht besiedelten, von Kulturlandschaften geprägten Land kaum vom Menschen unberührte, der Natur selbst überlassene und damit anthropogen nicht veränderte Flächen. Dies hat zur Konsequenz, dass jedenfalls die deutschen Landschaften in aller Regel nicht das Ergebnis einer uneingeschränkt natürlichen Entwicklung, sondern das Ergebnis menschlicher Eingriffe sind. Deshalb besteht in der naturschutzrechtlichen Literatur und Rechtsprechung im Grundsatz Einigkeit darüber, dass auch die vom Menschen beeinflusste Natur als Schutzgegenstand eines Naturdenkmals in Betracht kommt. Umstritten ist hingegen, ob von § 28 BNatSchG nur solche Naturgebilde erfasst werden, die vom Menschen nicht oder nur wenig berührt sind (so wohl GK-BNatSchG, 3. Auflage, § 28 Rn. 9 und ausdrücklich OVG

Nordrh.-Westf, Urteil vom 18.6.1998 - 10 A 816/96 - juris Rn. 54) oder ob der menschliche Einfluss weiter reichen darf und die Vorschrift auch solche Fälle erfasst, in denen der Mensch ein solches Gebilde (mehr als geringfügig) verändert hat (so etwa Meßerschmitt, a.a.O. Rn. 31 und NdsOVG, Urteil vom 5.4.1989 - 3 C 9.85 - NuR 1990, 178 (179)).

(aa) Die aufgezeigte Streitfrage ist hier entscheidungserheblich. Denn dann, wenn man die engere Rechtsauffassung für richtig hielte, käme die „Kiesgrube Fließ“ von vornherein nicht als tauglicher Schutzgegenstand in Betracht. Es ist offensichtlich, dass es sich bei einer Kiesgrube nicht um ein von Menschenhand nicht oder nur wenig berührtes Schutzobjekt, sondern im Gegenteil um ein vollständig vom Menschen geschaffenes Gebilde handelt, mit dem die ursprünglich dort vorhanden gewesene Natur grundlegend umgestaltet wurde.

Nach Rechtsauffassung des Senats kommt es darauf, ob und in welchem Ausmaß sich das Schutzobjekt noch in einem ursprünglichen, vom Menschen weitgehend unberührten naturnahen Zustand befindet, aber nicht entscheidend an. Denn diesen Zustand gibt es in Deutschland aus den o.g. Gründen ohnehin kaum. Zudem ist die Frage, ob dieser Naturzustand von Menschenhand „nur wenig“ berührt wurde, in den allerwenigsten Fällen eindeutig zu beantworten. Bei der streitigen Kiesabbaufäche zeigt sich dies exemplarisch. Diese befand sich schon vor dem Beginn des Kiesabbaus im Jahre 1942 nicht in einem vom Menschen unberührten Naturzustand, sondern war landwirtschaftlich genutzt. Dafür sprechen ihre Lage inmitten von heute noch landwirtschaftlich genutzten Flächen und der Umstand, dass die Kiesabbaugenehmigung am 28. Februar 1942 nur unter der Bedingung erteilt wurde, den „guten Boden restlos abzudecken und zur Wiederverwertung beiseite zu setzen“. Vor allem aber verkennt die enge Rechtsauffassung, dass sich auch vom Menschen veränderte Naturgebilde, ja sogar von ihm künstlich angelegte Gebilde zu einer schutzwürdigen Naturschöpfung entwickeln können, wenn entweder aufgrund des menschlichen Eingriffs oder trotz dieses Eingriffs eine nachfolgende natürliche Entwicklung stattfindet, welche das Gebilde prägt. Für die Beantwortung der Frage, ob in diesen Fällen eine menschliche Schöpfung oder eine Naturschöpfung vorliegt, kommt es daher darauf an, ob das vom Menschen gestaltete Naturgebilde

trotz des menschlichen Eingriffs bei wertender Betrachtung seines Gesamtgepräges entweder weiterhin oder wieder als schutzfähige Naturschöpfung qualifiziert werden kann oder nicht.

(bb) Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs handelte es sich bei der unter Schutz gestellten Fläche im Zeitpunkt ihrer Unterschutzstellung durch die angegriffene Verordnung um eine Naturschöpfung.

(aaa) Die durch den langjährigen Kiesabbau bewirkte menschliche Umgestaltung der Fläche führt nicht dazu, dass diese nunmehr als Schöpfung des Menschen zu qualifizieren wäre. Denn unstreitig endete der Kiesabbau in den 1960er-Jahren und wurde die Fläche in der Folgezeit nicht rekultiviert mit der Folge, dass sich dort ohne weiteres menschliches Zutun ein Lebensraum für Pflanzen und Tiere entwickelte. Diese Situation ist in der Anordnung des Landratsamts Konstanz vom 14. April 1981 detailliert beschrieben. Dort ist ausgeführt, dass sich ausweislich eines fachtechnischen Gutachtens vom 18. April 1980 auf der Kiesabbaufäche ein Feucht- und ein Trockenbiotop („naturnaher Lebensraum mit eigener Prägung, vor allem für bestimmte Tiere und Pflanzen“) entwickelt habe. Der offenbar seit Jahren nicht mehr veränderte zu schützende Biotop-Bereich habe den Charakter eines Rückzugsgebietes solcher Lebensgemeinschaften angenommen, die aus anderen zerstörten Strukturen der agrarmäßig in der Regel sehr intensiv genutzten Umgebung vertrieben worden seien und nun dort Deckungs- und Überlebensraum suchten. Es seien auch vom Aussterben bedrohte und nach der Artenschutzverordnung besonders geschützte einheimische Tier und Pflanzenarten vorhanden. Bestätigt wird dies durch die von der Antragsgegnerin vorgelegte Botanische Bestandsaufnahme der Kiesgrube Fließ vom 26. September 1979 (GA Bl. 127 ff) und das faunistische Gutachten des Dipl. Biologen Fxxxxx. Letzterer kommt zu dem Ergebnis, dass die Kiesgrube aus faunistischer Sicht wegen des Vorkommens gefährdeter Amphibien- und Vogelarten sowie wegen der großen ökologischen Bedeutung dieses sekundären Lebensraumes unbedingt schützenswert sei.

Der Antragsteller zieht diese Erkenntnisse nicht im Zweifel. Auch ansonsten gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die damals getroffenen gutachterlichen

Ergebnisse nicht nachvollziehbar oder aus sonstigen Gründen zu beanstanden wären. Wenn sich auf der Kiesabbaufläche aber wie beschrieben bis zum Jahr 1981 ein schutzwürdiges Sekundärbiotop mit großem Artenreichtum entwickelt hatte, prägt seitdem nicht mehr die durch den Kiesabbau bewirkte menschliche Umgestaltung, sondern die danach einsetzende natürliche Entwicklung die Fläche. Sie ist deshalb bei wertender Betrachtung als Naturschöpfung zu qualifizieren.

(bbb) Diesen Charakter hat die Fläche nicht durch die menschlichen Eingriffe verloren, die nach dem Jahre 1981 stattgefunden haben. Nach Lage der Dinge führte die Fa. Hxxxxxxx OHG im Auftrag des Landratsamts Konstanz (Untere Naturschutzbehörde) und in Zusammenarbeit mit dem Landschaftserhaltungsverband Konstanz (vgl. § 65 Abs. 2 NatSchG) im Frühjahr 2018 Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen auf der Schutzfläche der Kiesgrube Fließ durch. Ausweislich des vorliegenden Abschlussberichts waren die Flächen des Naturdenkmals vor Durchführung der Arbeiten stark verbuscht und hatte der Wald fast ganzflächig die Oberhand gewonnen. Der Trockenhang und die verbrachte Feuchtwiese wurden deshalb entbuscht, der Waldbestand ausgelichtet, die Magerwiesen durch Entnahme randstehender Bäume erweitert, die sandig-kiesigen Flächen wiederhergestellt und im Umfeld der Tümpel Gehölze entnommen. Die Teiche selbst wurden entschlammt. Die Veränderungen ergeben sich aus den von den Beteiligten vorgelegten Lichtbildern.

Nach Auffassung des Antragstellers - zu deren Beleg er sich auf die Ausführungen in dem Beratungsbrief des Architektur- und Ingenieurbüros Pxxxxx vom 7. Dezember 2018 beruft - zerstörten die mit schweren Maschinen durchgeführten Arbeiten das vorhandene Biotop und schufen, als eine über Pflegemaßnahmen weit hinausgehende Form von Landschaftsarchitektur, ein völlig neues Biotop mit in Zukunft anderen Pflanzen und Tieren. An dieser Beurteilung hat er auch in der mündlichen Verhandlung festgehalten.

Der Senat vermag sich ihr nicht anzuschließen. Zwar lassen die von der Antragstellerseite im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Lichtbilder erkennen, dass die Schutzfläche tatsächlich stellenweise stark gerodet und mit schwerem

Gerät befahren und bearbeitet wurde. Der hierzu in der mündlichen Verhandlung gehörte Zeuge Hxxxxxxx, der als Geschäftsführer des Landschaftserhaltungsverbands Konstanz und Projektbeauftragter für die Durchführung der im Jahre 2018 ausgeführten Arbeiten verantwortlich war, hat dies bestätigt und ausgeführt, dass für die Rodung und Entbuschung von Flächen, das stellenweise Abziehen des Oberbodens, das Ausbaggern und Vertiefen der Teiche bzw. Wasserstellen sowie für den Abtransport von Holz und Gebüsch schweres Gerät (Raupenbagger mit Greifarm, Forwarder und Lastkraftwagen) eingesetzt wurden. Die mit dem genannten Gerät durchgeführten Arbeiten dienten jedoch ausschließlich der Pflege und Erhaltung der Naturausstattung mit Biotopen, die sich auf dem Kiesgrubenareal seit Einstellung des Kiesabbaus entwickelt hatte. Nach den glaubhaften und in der Sache überzeugenden Ausführungen des Zeugen ging es dabei vor allem um die Erhaltung der sandig-kiesigen Rohbodenflächen, die drohten, weitgehend zu verbuschen und zu Wald zu werden, und die Erhaltung der bereits vorhandenen Feuchtstellen und Teiche, die durch Nadel- und Laubeintrag in Gefahr waren zu verlanden. Der Senat vermag keine Anhaltspunkte dafür zu erkennen, dass mit den durchgeführten Arbeiten „neue“, d.h. qualitativ von der vorherigen Naturausstattung verschiedene Biotope mit beispielweise neuen Pflanzenarten geschaffen wurden. Es wurden auch keine neuen Feuchtbiotope errichtet. Zwar ließ sich in der mündlichen Verhandlung nicht eindeutig klären, ob (entsprechend dem mit den Beteiligten erörterten Maßnahmenplan des Ingenieurbüros Hxxxxxxxxxxx, Blatt 567 der übersandten Behördenakte) vier Flachtümpel und Teiche oder (wie von dem Zeugen Hxxxxxxx mit E-Mail an die Abteilung Umwelt der Antragsgegnerin mitgeteilt, Blatt 567 der übersandten Behördenakte) sechs Gewässer gepflegt wurden. Es spricht allerdings einiges dafür, dass jedenfalls an drei Stellen vorhandene Feuchtstellen (Pfützen) so ausgetieft wurden, dass neue, kleine Gewässer entstanden sind, die in dieser Form vorher nicht vorhanden waren. Nach den Ausführungen des Zeugen in der mündlichen Verhandlung betraf dies Feuchtstellen, die über die Jahre mit Laub zugeschüttet wurden und deshalb zwar wiederhergestellt, aber nicht neu geschaffen wurden. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die im Jahre 2018 durchgeführte Austiefung zur Entstehung dreier neuer kleiner Teiche geführt hat, wurde mit diesen Arbeiten jedenfalls kein neues Biotop mit in Zukunft anderen Pflanzen und Tieren geschaffen.

Der Zeuge hat hierzu nachvollziehbar ausgeführt, dass sich in diesen Teichen Pflanzenarten (z.B. die Armluchteralge) befänden, die nachweislich schon vorher dort vorhanden gewesen und nicht plötzlich von irgendwoher gekommen seien.

Die Kiesgrubenfläche ist deshalb im Zeitpunkt ihrer Unterschutzstellung im Dezember 2022 als Naturschöpfung - und nicht als menschliche Schöpfung - zu qualifizieren. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die Fläche nach den Feststellungen des Landesweiten Arten-Stichproben-Monitorings Laubfrosch (gefertigt von dem Tier- und Landschaftsökologen Dr. Dxxxxxxx) im Jahre 2019 trotz der erst kurz vorher durchgeführten Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen als Lebensraum des Laubfroschs, des Kammmolchs, des Bergmolchs und des Teichfroschs beschrieben wird. Zudem ist dem auf Begehungen und Untersuchungen des Jahres 2021 basierenden faunistischen und vegetationskundlichen Gutachten des Fachbüros xxxx zu entnehmen, dass auf der ehemaligen Kiesabbaufäche trotz der dort im Jahre 2018 durchgeführten „umfangreichen Pflegemaßnahmen“ 274 höhere Pflanzenarten, 99 Spinnenarten, 91 Laufkäferarten, 115 Wildbienenarten, 28 Libellenarten, 8 Amphibien- und 4 Reptilienarten, 48 Vogelarten sowie 7 Fledermausarten festgestellt werden konnten. Nach Einschätzung des Gutachtens, die der Antragsteller nicht substantiiert in Zweifel gezogen hat, hat sich damit in der ehemaligen Kiesgrube eine stark differenzierte Lebensgemeinschaft auf engstem Raum etabliert. Hinsichtlich der flächenbezogenen Artendiversität, darunter eine hohe Anzahl an Arten der Roten Liste und der Vorwarnliste, nehme das Gebiet eine Sonderstellung ein, die von anderen Kiesgruben in der Region nicht oder kaum erreicht werde. Ausweislich S.7 des Gutachtens weist das Gebiet 15 gesetzlich nach § 30 BNatSchG bzw. § 33 NatSchG geschützte Biotoptypen sowie 9 Lebensraumtypen nach der FFH-Richtlinie auf.

Vor diesem Hintergrund kommt es nicht entscheidend darauf an, dass nach den Feststellungen des Fachbüros xxxx auch in den Jahren 1998, 2003 und 2008 kleinere Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (Entbuschungsaktionen, Sanierung und Neuanlage von Stillgewässern unterschiedlicher Prägung) stattgefunden hatten.

Entgegen der Rechtsauffassung des Antragstellers hängt die Beantwortung der Frage, ob es sich bei der unter Schutz gestellten Fläche um eine menschliche Schöpfung oder um eine nach § 28 BNatSchG schutzfähige Naturschöpfung handelt, nicht von der Rechtmäßigkeit der im Jahre 2018 durchgeführten Maßnahmen ab. Denn auch dann, wenn diese Arbeiten - wie vom Antragsteller behauptet - rechtswidrig gewesen sein sollten, weil das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 21. November 2019 die Unterschutzstellung der Kiesgrube als Naturdenkmal für nichtig gehalten und den gegenüber den Eigentümern ergangenen Duldungsbescheid (mit Wirkung ex tunc) aufgehoben hat, hätte der - unterstellt rechtswidrige - menschliche Eingriff keinerlei Einfluss auf die Qualifizierung der unter Schutz gestellte Fläche. Sowohl vor diesem Eingriff als auch danach war diese trotz der Veränderungen durch den Menschen als Naturschöpfung anzusehen.

(2) Die unter Schutz gestellte ehemalige Kiesabbaufäche unterscheidet sich durch besondere Eigenschaften auch in der notwendigen Weise von ihrer Umgebung. Ausweislich der vorliegenden Luftbilder weist sie gegenüber der Umgebung schon deshalb eine gewisse Singularität auf, weil sie sich von den umgebenden Landwirtschaftsflächen sowohl topographisch als auch in Bezug auf die Naturausstattung und die Nutzung in erheblicher Weise unterscheidet. Bei der Kiesgrube handelt es sich - wie nicht zuletzt in der spezifischen Bezeichnung „Kiesgrube Fließ“ zum Ausdruck kommt - um ein einheitlich in Erscheinung tretendes, abgrenzbares Gebilde und damit gerade nicht um eine mehr oder weniger willkürlich zusammengefasste und unter Schutz gestellte Fläche. Das Besondere und damit spezifisch Naturdenkmalwürdige der Kiesgrube liegt hier darin, dass sich auf der über viele Jahre sich selbst überlassenen Schutzfläche anders als in der umgebenden, intensiv genutzten Kulturlandschaft stark differenzierte Lebensgemeinschaften bilden konnten und selbst andere aufgelassene Kiesgruben in der Region keine vergleichbar große flächenbezogene Artendiversität aufweisen. Dies hat Herr xxxxxxxx vom Fachbüro xxxx in der mündlichen Verhandlung im Einzelnen ausgeführt. Der Senat hält dies für überzeugend.

cc) § 28 Abs. 1 BNatSchG verlangt als weitere Tatbestandsvoraussetzung, dass der besondere Schutz des Naturdenkmals erforderlich ist, um einen der dort genannten Schutzziele zu erreichen.

(1) Die Antragsgegnerin hält eine Unterschutzstellung der „Kiesgrube Fließ“ sowohl aus wissenschaftlichen Gründen (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 1. Alt. BNatSchG) als auch wegen ihrer Eigenart (§ 28 Nr. 2 2. Alt. BNatSchG) für notwendig. Zusätzlich ist nach ihrer Auffassung eine Unterschutzstellung der Fläche auch gemäß § 30 Abs. 1 NatSchG (zur Sicherung und Entwicklung von Lebensgemeinschaften oder Lebensstätten bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten) geboten.

Die genannten Schutzzwecke ergeben sich hinreichend klar aus § 3 Abs. 1 Satz 6 des Verordnungstextes. Zwar heißt es in § 3 Abs. 2 dieses Textes weiter, Zweck der Unterschutzstellung sei auch die Erhaltung und Entwicklung von Arten und Lebensräumen, die der FFH-Richtlinie entsprächen. Trotz der etwas missverständlichen Formulierung („auch“) wird hiermit aber ersichtlich kein eigenständiger, weiterer Schutzzweck benannt, sondern lediglich der in Abs. 1 Satz 6 Alternative 3 erwähnte Schutzzweck („Sicherung und Entwicklung der ökologisch wertvollen Lebensstätten und der sie besiedelnden Tier- und Pflanzenarten“) in Bezug auf die Anforderungen des FFH-Gebietes näher ausdifferenziert.

(2) Die Unterschutzstellung ist hier aus wissenschaftlichen Gründen (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 1. Alt. BNatSchG) gerechtfertigt. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Einzelschöpfung (bzw. die einer solchen entsprechende Fläche i.S.v. § 28 Abs. 1 BNatSchG) geeignet ist, wissenschaftliche Forschung - mit dem Ziel, in methodisch-ernsthafter, systematisch-planmäßiger und nachprüfbarer Weise neue Erkenntnisse zu gewinnen - zu ermöglichen (Meßerschmitt, a.a.O. Rn. 48, GK-BNatSchG, a.a.O Rn. 15; Schumacher/Fischer-Hüftle, a.a.O Rn. 10). Zu Recht wird in der Literatur zum BNatSchG zudem verlangt (Schumacher a.a.O Rn. 10 und Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Ränsch, BNatSchG, 2. Auflage, § 28 Rn. 11), dass die wissenschaftlichen Gründe gerade in einem „gewissen Bezug“ zu dem unter Schutz gestellten Objekt stehen. Denn auch,

wenn das betreffende Schutzobjekt noch nicht konkret Gegenstand der Forschung sein muss und es vielmehr ausreicht, dass es sich dafür eignet, muss vor einer Unterschutzstellung doch feststehen, dass gerade das herangezogene Schutzobjekt – und bei einem flächenhaften Schutzobjekt die herangezogene Fläche - als geeigneter Forschungsgegenstand in Betracht kommen. Eine rein vorsorgliche Unterschutzstellung als lediglich potentieller Forschungsgegenstand wäre unzulässig.

Die genannten Voraussetzungen liegen hier vor. Aus dem Gutachten des Fachbüros xxxx (S. 17 bis 22) ist zu entnehmen, dass die „Kiesgrube Fließ“ Lebensraum von insgesamt 115 verschiedenen Wildbienenarten ist, darunter 18 landesweit gefährdete Arten, davon wiederum fünf stark gefährdete Arten. Für Wildbienenarten und andere Insekten, die auf sandige Böden angewiesen sind, stellt sie sogar einen regional herausragenden Standort dar. Eine weitere Besonderheit ist die bundesweit seltene Blüthgens Schmalbiene, die in Deutschland fast nur in der Oberrheinebene vorkommt. Außerhalb dieser Region ist die Art extrem selten. Das Gutachten kommt zusammenfassend (S. 22) zu der Bewertung, dass das Untersuchungsgebiet für die Wildbienen eine regional bedeutsame Fläche mit Tendenz zu den landesweit bedeutsamen Flächen ist. Es attestiert der Grube als herausragendes Merkmal neben dem Vorhandensein ausgedehnter vegetationsarmer Sandböden eine sehr große Strukturvielfalt in einem heterogenen nährstoffarmen Biotopverbund mit unterschiedlichen Sukzessionsstadien. Vor diesem Hintergrund ist es plausibel, dass das Gutachten die Kiesgrube mit Hinweis auf die Fülle vorkommender Wildbienenarten für geeignet hält zur Gewinnung wissenschaftlicher Erkenntnisse (S. 19). Aus der vom Gutachten mehrfach betonten herausgehobenen, besonderen Stellung der Kiesgrube für die (teilweise seltenen) Wildbienenarten ergibt sich zugleich, dass die Fläche als geeigneter Forschungsgegenstand auch konkret in Betracht kommt und nicht lediglich vorsorglich, gleichsam auf Vorrat, aus diesem Schutzgrund ausgewiesen wird. Die Einschätzungen des Gutachtens, die Dipl. Biologe xxxxx in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage weiter plausibilisiert hat, sind methodisch fehlerfrei zustande gekommen und fachlich nachvollziehbar. Der Antragsteller hat die Feststellungen des Gutachters nicht substan-

tiert bestritten. Entgegen seinem schriftsätzlichen Vortrag ist der vom Gutachter angenommene wissenschaftliche Grund kein Vorwand. Auch wird bei Vorliegen eines „wissenschaftlichen Grundes“ in Bezug auf bestimmte einzelne Tierarten nicht die Tatsache umgangen, dass der Bundesgesetzgeber keinen allgemeinen arten- oder biotopbezogenen Schutzgrund in den Katalog des § 28 BNatSchG aufgenommen hat. Entgegen der Darstellung des Antragstellers auf S. 6 seines Schriftsatzes vom 4. April 2024 geht es bei dem hier angenommenen wissenschaftlichen Grund auch nicht darum, „herauszufinden, wie sich die Natur in einer eigens hierfür geschaffenen künstlichen Umgebung entwickelt“.

(3) Die Unterschutzstellung der Kiesgrube ist zudem wegen ihrer Eigenart gerechtfertigt. Wie sich aus einem Wortlautvergleich mit dem die Festsetzung eines Naturschutzgebietes betreffenden § 23 Abs. 1 Nr. 3 2. Alt. („besondere Eigenart“) BNatSchG ergibt, verlangt die Festsetzung eines Naturdenkmals i.S.v. § 28 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. BNatSchG nicht, dass dessen Eigenart eine „besondere“ ist. Die Anforderungen an ein Naturdenkmal sind insoweit niedriger (GK-BNatSchG a.a.O. Rn. 15; Schumacher/Fischer-Hüftle, a.a.O., Rn. 11; Frenz/Müggenborg, a.a.O. Rn. 18 unter Verweis auf VG Augsburg, Urteil vom 27.3.2014 - 2 K 13.1141 - juris Rn. 22; Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Ränsch, a.a.O. Rn. 12). Ausreichend ist das Vorliegen einer „einfachen“ Eigenart, die schon dann anzunehmen ist, wenn sich das Einzelobjekt von anderen Objekten seiner Art deutlich unterscheidet (BayVGH, Urteil vom 19.10.1982 - 19 IX 75 - NuR 1983, 70; ebenso Schuhmacher/Fischer-Hüftle, a.a.O. Rn. 11; GK-BNatSchG, § 28 Rn. 15 i.V.m. § 23 Rn. 20; Meßerschmitt, a.a.O. Rn. 53).

Dies ist hier der Fall.

(a) Das Fachbüro xxxx ist auch insoweit methodisch fehlerfrei und inhaltlich nachvollziehbar zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Kiesgrube Fließ“ gerade auch im Quervergleich mit anderen (ehemaligen) Kiesgruben der Region in seiner flächenbezogenen Artendiversität eine Sonderstellung aufweist, die dort nicht oder kaum erreicht wird.

Am Vorliegen des Schutzgrundes der „Eigenart“ der Fläche ändert der Umstand nichts, dass § 28 Abs. 1 BNatSchG - anders als § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG für die Ausweisung eines Naturschutzgebiets - keine ökologischen Ziele des Arten- und Biotopschutzes als Schutzgut kennt (GK-BNatSchG, a.a.O. Rn. 16; Schumacher/Fischer-Hüftle, a.a.O. Rn. 11; Frenz/Müggenborg, a.a.O. Rn. 18). Denn bei der Erwägung des Gutachtens zur Sonderstellung der „Kiesgrube Fließ“ handelt es sich nicht um eine genuin artenschutzrechtliche Erwägung. Vielmehr ist die flächenbezogene Artendiversität eigenartbegründendes, kennzeichnendes Sondermerkmal der Fläche.

(b) Das Fachbüro xxxx hat ferner nachvollziehbar herausgearbeitet, dass zu den herausragenden Merkmalen der alten „Kiesgrube Fließ“ neben den ausgedehnten vegetationsarmen Sandböden auch deren sehr große Strukturvielfalt in einem heterogenen, nährstoffarmen Biotopverbund mit unterschiedlichen Sukzessionsstadien als regionalbedeutsames Landschaftselement gehört. Auf diese Eigenart hat die Antragsgegnerin in ihrem Abschlussbericht zur Gebietsausweisung (Stand 5. Dezember 2022, S. 6) maßgeblich abgestellt. Dies ist nicht zu beanstanden.

(4) Ob hier auch der von der Antragsgegnerin zusätzlich noch herangezogene - und von dem Antragsteller in dem Normenkontrollverfahren im Schwerpunkt problematisierte - Unterschutzstellungsgrund aus § 30 Abs. 1 NatSchG gegeben ist, kann offenbleiben. Denn es reicht, dass die Ausweisung eines Naturdenkmals durch einen der in § 28 Abs. 1 BNatSchG alternativ und nicht kumulativ formulierten Schutzzwecke gerechtfertigt ist (Frenz/Müggenborg, a.a.O. Rn. 18; GK-BNatSchG, a.a.O. Rn. 14). Dies ist hier wie aufgezeigt in doppelter Hinsicht der Fall.

dd) Die Unterschutzstellung nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG ist hier auch erforderlich. Mit dieser Tatbestandsvoraussetzung wird verlangt, dass die Unterschutzstellung einer Naturschöpfung bzw. einer entsprechenden Fläche vernünftigerweise geboten ist. Hierfür reicht bereits die abstrakte Gefährdung der gesetzlichen Schutzgüter. Von einer solchen ist auszugehen, wenn ein Schadenseintritt ohne die vorgesehene Maßnahme nicht bloß als entfernte

Möglichkeit in Betracht zu ziehen ist. (BVerwG, Urteil vom 5.2.2009 - 7 CN 1.08 - juris Rn. 30, zu dem insoweit vergleichbaren § 23 Abs. 1 BNatSchG; GK-BNatSchG, § 28 Rn. 6 i.V.m. § 20 Rn. 38-40). Dies ist hier schon deshalb der Fall, weil die frühere Eigentümergemeinschaft (vertreten durch R. Wxxxxx) per E-Mail am 16. Juli 2020 bei der Regionalplanung - von dieser weitergeleitet an die Antragsgegnerin - konkret angefragt hatte, ob die Fläche nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts Freiburg nunmehr umgenutzt werden könne, z.B. als Ackerland, Waldfläche oder in sonstiger Weise. Zudem hat die Eigentümergemeinschaft - nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag der Antragsgegnerin im Normenkontrollverfahren - zumindest in der Vergangenheit gelegentlich eine Nutzung der Kiesgrube als Motocross-Strecke ins Spiel gebracht.

b) Auch wenn die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Unterschutzstellung der Fläche damit an sich erfüllt sind, scheitert diese dennoch daran, dass die Antragsgegnerin das ihr zustehende Normsetzungsermessen nicht fehlerfrei ausgeübt hat.

aa) Zu Unrecht sieht der Antragsteller einen „Abwägungsmangel“ bereits darin, dass die Antragsgegnerin keine sachgerechte Abwägung der Eigentümerinteressen vorgenommen und sich hierzu keinerlei Gedanken gemacht habe. Denn dieser Gesichtspunkt ist hier irrelevant. Bei Schutzgebietsausweisungen nach § 20 ff. BNatSchG kommt es auf das Ergebnis des Rechtsschutzverfahrens an und nicht auf die die Rechtsnorm tragenden Motive der erlassenden Behörde. Anders als etwa im Bauplanungsrecht unterliegt der Normgeber hier keinen Abwägungsdirektiven mit der Folge, dass die Rechtswidrigkeit einer Norm nicht mit Fehlern im Abwägungsvorgang begründet werden kann (BVerwG, Beschluss vom 20.12.2017 - 4 BN 8.17 - juris Rn. 8 f m.n.N.)

bb) Der im Rahmen des Normsetzungsermessens verbleibende Handlungsspielraum des Normgebers ist vielmehr im Ergebnis geprägt durch eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtete Würdigung der gegenüberstehenden Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes auf der einen und der Nutzerinteressen der von Nutzungsbeschränkungen betroffenen Grundeigentümer

auf der anderen Seite (BVerwG, Beschluss vom 20.12.2017 - 4 BN 8.17 - juris Rn. 9, Beschluss vom 1.2.2007 - 7 BN 1.07 - juris Rn. 17).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sind Regelungen des Naturschutzes, welche die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (z.B. BVerwG, Beschluss vom 17.1.2000 - 6 BN 2.99 - juris Rn. 11; Urteil vom 18.6.1997 - 6 C 3.97 - juris; Beschluss vom 18.7.1997 - 4 BN 5.97 - juris). Aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums lässt sich kein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeiten herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil versprechen (BVerfG, Beschluss vom 9.10.1991 - 1 BvR 227/91 - juris Rn. 11). Als unzumutbare Beschränkung der Eigentümerbefugnisse können sich die Bestimmungen allerdings dann erweisen, wenn nicht genügend Raum mehr für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums oder für eine Verfügung über den Eigentumsgegenstand verbleibt oder wenn eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder die sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich unterbunden wird (BVerwG, Beschluss vom 17.1.2000, a.a.O.). Eine verfassungsrechtlich unzulässige Aufhebung der Privatnützigkeit ist auch dann anzunehmen, wenn dem Eigentümer über die formale Stellung hinaus keinerlei wirtschaftlich sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr verbleibt (OVG Saarland, Urteil vom 25.6.2009 - 2 C 284/09 - juris Rn. 57 m.w.N.).

Bei Anlegung dieser Maßstäbe streiten für die Unterschutzstellung des Grundstücks des Antragstellers hier zwar erhebliche Gründe des öffentlichen Interesses, für deren Verwirklichung Eigentumsbeschränkungen der vorliegenden Art grundsätzlich geeignet, erforderlich und - bei abstrakt-genereller Betrachtung - auch angemessen (zumutbar) sind (dazu (1)). Die konkreten Auswirkungen der Unterschutzstellung überschreiten im Falle des Antragstellers aber die Schwelle der Zumutbarkeit und halten sich nicht mehr im Rahmen dessen, was er als Grundeigentümer im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums an Beschränkungen entschädigungslos hinzunehmen hat (dazu (2)).

(1) Die Unterschutzstellung der streitgegenständlichen Fläche als Naturdenkmal ist hier von einem als hoch zu bewertenden öffentlichen Interesse getragen. Denn sie dient der Erreichung der oben genannten Schutzziele aus § 28 Abs. 1 Nr. 1 1. Alt. BNatSchG und § 28 Abs. 1 Nr. 2 2. Alt. BNatSchG, die wiederum maßgeblich an die gutachterlich attestierte hohe naturschutzfachliche Wertigkeit der Kiesgrubenfläche anknüpfen (s.o.). Konsequenterweise kommt das Gutachten vom 22. Juni 2022 auf S. 3 deshalb zu dem Ergebnis, dass eine Neuausweisung als flächenhaftes Naturdenkmal naturschutzfachlich als „zwingend notwendig“ erachtet werde, um die bemerkenswerte Artenvielfalt in diesem regional bedeutsamen Gebiet zu erhalten. Zur Erreichung dieser Schutzziele sind die in § 4 Abs. 1 und Abs. 2 des Verordnungstextes genannten Verbote ohne Weiteres geeignet und erforderlich, weil freiwillige Nutzungseinschränkungen nicht in dem für die Schutzzielerrreichung notwendigen Umfang sowie rechtzeitig, koordiniert und dauerhaft erfolgen. Eine zwangsweise Belastung des Eigentums durch entsprechende zielführende Verbote ist vor diesem Hintergrund geboten.

Die mit § 4 des Verordnungstextes auferlegten Verbote sind bei abstrakt-genereller Betrachtung auch angemessen (zumutbar). Die Antragsgegnerin ist bei der Unterschutzstellung zu Recht davon ausgegangen, dass auf der einen Seite für die Unterschutzstellung gewichtige Gründe sprechen, das Gewicht des entgegenstehenden Eigentümerinteresses auf der anderen Seite aber durch die Situationsgebundenheit der betroffenen Grundstücksfläche gemindert wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.6.1993 - 7 C 26.92 - juris Rn. 38). Denn die betroffene Außenbereichsfläche war bereits vor der Unterschutzstellung nicht baulich nutzbar und Nutzungsbeschränkungen ausgesetzt, die sich daraus ergeben, dass sich dort insgesamt 15 Biotoptypen befinden. Gemäß § 30 Abs. 2 BNatSchG waren auf der Fläche daher ohnehin schon solche Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung oder sonstigen erheblichen Beeinträchtigung der in der Vorschrift genannten Biotope führen können. Hinzu kommt, dass die Grundstücksfläche im Geltungsbereich des FFH-Gebiets 8219-341 „Mettnau und Radolfzeller Ach unterhalb Singen“ liegt. Infolgedessen unterlag sie schon vor der Ausweisung als flächenhaftes Naturdenkmal zusätzlich den Beschränkungen des § 33 BNatSchG, insbesondere denen des § 33 Abs. 1 Satz 1

BNatSchG, wonach alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig sind.

(2) Die Antragsgegnerin hat jedoch übersehen, dass die konkreten Auswirkungen der Unterschutzstellung von Teilflächen des Grundstücks Flst.-Nr. xxx beim Antragsteller zu einer unzumutbaren Belastung seines Grundeigentums führen.

(a) Zwar greift die Unterschutzstellung seiner Grundstücksfläche hier nicht in ungerechtfertigter Weise in eine im Zeitpunkt der Unterschutzstellung dort bereits „ins Werk gesetzte“ und damit bestandsgeschützt ausgeübte Nutzung (dazu BVerwG, Urteil vom 24.6.1993 - 7 C 26.92 - juris Rn. 50) ein. Denn es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass es eine solche gibt. Der Antragsteller hat auch in der mündlichen Verhandlung auf konkrete Nachfrage des Senats nicht aufgezeigt, dass er vor der Unterschutzstellung eine bestandsgeschützte Nutzung ausgeübt hat.

(b) Durch die Unterschutzstellung werden aber künftige - noch nicht realisierte - Nutzungen auf dem Grundstück in einer Weise unterbunden, dass dem Grundstückseigentümer keine wirtschaftlich sinnvolle Nutzungsmöglichkeit mehr verbleibt. § 4 Abs. 2 Nr. 9 der Verordnung verbietet, die Art der bisherigen Grundstücksnutzung - als nicht mehr bewirtschaftete, der Natur überlassene Kiesgrube, auf welcher sich eine Vielzahl von tierischen und pflanzlichen Lebensgemeinschaften sowie Biotop entwickelt haben - zu ändern oder zu intensivieren. § 4 Abs. 2 Nr. 7 des Verordnungstextes verbietet, Aufforstungen vorzunehmen oder sonstige Pflanzen oder Pflanzenteile einzubringen. Nach § 4 Abs. 2 Nr. 3 des Verordnungstextes sind Bodenveränderungen auf der Schutzfläche unzulässig. § 4 Abs. 2 Nr. 8 des Verordnungstextes verbietet die Einbringung von Tieren und schließt deshalb jede Form von Beweidung - mit Ausnahme der nach § 5 Nr. 4 weiterhin zulässigen Form - aus. Ebenso ist es verboten, das Grundstück zu befahren (§ 4 Abs. 2 Nr. 11), dort Erholungseinrichtungen oder Sporteinrichtungen aller Art anzulegen (§ 4 Abs. 2 Nr. 15) sowie zu fischen

(§ 4 Abs. 2 Nr. 10). Zulässig bleiben allein die in § 5 des Verordnungstextes genannten Handlungen, v.a. die ordnungsgemäße Ausübung der Jagd, die von der Naturschutzbehörde angeordneten Schutz, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sowie eine Beweidung der Naturdenkmalfläche zu dem Zweck, ein Verbuschen und Zuwachsen der Offenlandlebensräume zu verhindern.

In der Gesamtbetrachtung führt dies dazu, dass der Antragsteller zwar formaler Eigentümer der Fläche verbleibt, diese aber faktisch nicht mehr nutzen kann, erst Recht nicht in einer wirtschaftlich sinnvollen Weise. Er ist vielmehr darauf beschränkt, das Grundstück betreten zu dürfen und dort (entweder in Eigenjagd gemäß § 10 JWMG oder als Mitglied einer Jagdgenossenschaft i.S.v. § 15 JWMG) das Jagdrecht auszuüben. Im Übrigen hat er die ökologisch wertvolle Biotopfläche in der Zukunft zu erhalten und die von der Naturschutzbehörde für notwendig erachteten, regelmäßigen und durchaus umfangreichen Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zu dulden. Die nach § 5 des Verordnungstextes zulässig bleibenden Handlungen lassen keinerlei wirtschaftlich sinnvolle Nutzung mehr zu, zumal selbst die Beweidung der Fläche nur zulässig bleibt, wenn sie ein Verbuschen und Zuwachsen der Offenlandlebensräume verhindert. Auch die in § 7 des Verordnungstextes vorgesehene Befreiungsmöglichkeit ändert hieran nichts. Denn § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG setzt für die Erteilung einer Befreiung tatbestandlich voraus, dass die Durchführung der (naturschutzrechtlichen und das Privateigentum beschränkenden) „Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würden und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist“. Eine Befreiung dürfte hier in aller Regel nicht mit den Naturschutzbelangen vereinbar sein, weil die streitgegenständliche Fläche nur dann als Naturdenkmal gesichert und erhalten werden kann, wenn sie sich selbst überlassen bleibt und mit Ausnahme der in § 5 für zulässig erklärten Handlungen gerade keine - störenden - Aktivitäten auf der Schutzfläche mehr stattfinden.

Der Senat verkennt auch in diesem Zusammenhang nicht, dass die unter Schutz gestellte Fläche aufgrund ihrer oben dargestellten Situationsgebundenheit bereits bislang Nutzungsbeschränkungen unterlag. Die Ausweisung als flächenhaftes Naturdenkmal geht über diese Beschränkungen aber hinaus. Dies

gilt im Vergleich mit der Regelung des § 30 Abs. 2 BNatSchG schon deshalb, weil diese sich auf den - punktuellen und situativen - Schutz der Biotope beschränkt, die Verbote in § 4 des Verordnungstextes hingegen vollumfänglich auf der gesamten Schutzfläche gelten. Dasselbe gilt bei einem Vergleich mit § 33 BNatSchG. Es kommt hinzu, dass § 30 Abs. 2 und § 33 BNatSchG recht allgemein lediglich „Handlungen“ bzw. „Veränderungen und Störungen“ verbieten. Aus Sicht des betroffenen Grundstückseigentümers ist im Einzelfall oft nicht klar, was ihm hierdurch nunmehr konkret verboten ist. In dieser Situation entfaltet § 4 des Verordnungstextes für den betroffenen Grundstückseigentümer unmittelbar belastende Wirkung. Denn er regelt im Vergleich zu den gesetzlichen Regelungen zum Biotop- und FFH-Gebietsschutz eindeutig und unmissverständlich, was dem Eigentümer auf der Schutzfläche im Einzelnen zu tun noch erlaubt ist und was nicht. Betrachtet man diese Wirkung zusammen mit der Tatsache, dass § 4 des Verordnungstextes etwaige noch vorhandene Nutzungsmöglichkeiten auf dem Grundstück vollständig beseitigt und bislang nur punktuell oder situativ bestehende Einschränkungen räumlich auf die gesamte Schutzfläche erweitert, entwertet die angegriffene Rechtsverordnung die Eigentümerstellung des Antragstellers nunmehr vollständig. Die Antragsgegnerin kann in diesem Zusammenhang nicht geltend machen, dass die Ausweisung als Naturdenkmal bei isolierter Betrachtung lediglich einzelne, dem Antragsteller verbleibende und bei isolierter Betrachtung ggf. unbedeutende Nutzungsmöglichkeiten ausschließt. Sie muss vielmehr in den Blick nehmen, dass dem Antragsteller auch bei einer sukzessiven Beschneidung seiner Eigentumsposition durch mehrere natur- und artenschutzrechtlichen Regelungen letztlich keine substantiellen Nutzungsmöglichkeiten mehr verbleiben.

Dieser Situation trägt § 68 Abs. 1 BNatSchG i.V.m. § 55 Abs. 1 NatSchG Rechnung. Danach hat der Grundstückseigentümer dann, wenn ihm durch eine Rechtsvorschrift auferlegte Eigentumsbeschränkungen im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen und dem nicht durch andere Maßnahmen abgeholfen werden kann - so liegt der Fall hier -, Anspruch auf eine angemessene Entschädigung. Gemäß § 55 Abs. 1 Satz 2 NatSchG ist über den Anspruch auf Entschädigung zumindest dem Grunde nach durch die zuständige Behörde in

Verbindung mit der Entscheidung über die belastende Maßnahme zu entscheiden. Hieran fehlt es. Dies führt zur Rechtsunwirksamkeit der ergangenen Verordnung.

B. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

C. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keine der Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. 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.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Albrecht

Speckmaier

Matejka

Hepperle

Dr. Wittmann

Beschluss

vom 8. Oktober 2024

Der Streitwert für das Verfahren wird gemäß § 52 Abs. 1 GKG in Anlehnung an Nr. 29.2. i.V.m. Nr. 9.8.1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf 20.000 Euro festgesetzt.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Albrecht

Speckmaier

Hepperle