

Verfassungsrecht

Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 und 3 GG: Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch Ausweisung eines Naturschutzgebietes; Normverwerfungskompetenz der Verwaltung

BVerwG, Urteil vom 31.01.2001 - 6 CN 2.00, BVerwGE ###, ### = DVBl 2001, ### = NVwZ 2001, ###.

Leitsatz

1. Art. 14 Abs. 1 GG gebietet keine gesetzlichen Vorkehrungen dafür, daß naturschutzgesetzliche Schutzgebietsverordnungen nur unter gleichzeitiger Festsetzung erforderlicher kompensatorischer Maßnahmen für die betroffenen Grundstücke erlassen werden.

2. Die höhere Naturschutzbehörde kann bei der Festsetzung eines Naturschutzgebietes von der Nichtigkeit eines Bebauungsplanes jedenfalls dann ausgehen, wenn die Gemeinde Hinweisen der für das Bauwesen zuständige Behörden auf rechtserhebliche Mängel des Bebauungsplans nicht Rechnung getragen hat und die Nichtigkeit des Bebauungsplans in einem Verwaltungsrechtsstreit des Alleineigentümers des Plangebietes von einem Gericht festgestellt worden ist. Die Frage, wie Behörden grundsätzlich vorzugehen haben, wenn sie überzeugt sind, ein für ihre Entscheidung erheblicher Bebauungsplan sei unwirksam, bleibt unentschieden.

Sachverhalt: *Der Ast wendet sich gegen eine Verordnung, mit der die Regierung von N. zum 01.07.1983 das Naturschutzgebiet „St“ festsetzte, das räumlich im wesentlichen mit dem Geltungsbereich des aus einem Flächennutzungsplan heraus entwickelten Bebauungsplan „W“ von der Stadt R. übereinstimmt. Dieser im Jahre 1968 aufgestellte und am 24.12.1981 endgültig bekanntgemachte Bebauungsplan sieht die Nutzung des betreffenden Gebietes allerdings überwiegend eine bauliche Nutzung durch Wochenendhäuser sowie die erforderliche*

Infrastruktur vor. Auf einem Grundstück des Ast, das dieser in den Jahren 1980 und 1981 erwarb, ist unter anderem eine Fläche für eine Gaststätte mit drei Vollgeschossen ausgewiesen.

Der Ast beantragt die Ungültigkeitserklärung der Schutzgebietsverordnung und führt dazu im wesentlichen aus, daß diese nicht in der rechtsstaatlich gebotenen Weise festgesetzt worden sei. Sie verstoße nämlich gegen die Anpassungspflicht nach § 7 BauGB, zudem seien die Planungsinteressen der Stadt R. und sein Baurecht falsch abgewogen worden. Außerdem würden den Staatsbehörden kein Verwerfungsrecht in Bezug auf den Bebauungsplan zu. Schließlich fehle es auch an einer notwendigen Entschädigungsregelung. Der VGH lehnte den Antrag ab, der Ast verfolgt ihn mit der Revision weiter.

Problemaufriß

Hinter dem verkürzt wiedergegebenen Sachverhalt verbergen sich im wesentlichen zwei Problemkreise. Zum einen geht es um die Frage, welche Anforderungen im Hinblick auf Art. 14 GG an Schutzgebietsverordnungen zu stellen sind, die eine an sich wirtschaftlich sinnvolle Verwertung des Eigentums unmöglich machen. Darüber hinaus wirft der Fall die Frage der Normverwerfungskompetenz staatlicher Behörden gegenüber untergesetzlichen Normen auf.

Lösung des BVerwG

Auch das BVerwG hält den Antrag des Ast für unbegründet und weist die Revision dementsprechend zurück.

1. Zunächst äußert sich das BVerwG zu einer Reihe von Fragen bezüglich der an Art. 20 III GG zu messenden Bestimmtheit der Schutzgebietsausweisung, die zwar für die Praxis sehr relevant, hier aber nicht weiter von Bedeutung sind.

2. Auch sieht es keine Verletzung von Art. 14 GG als gegeben an und führt dazu aus: „Regelungen in einer Naturschutzverordnung, die die Nutzbarkeit eines Grundstücks

situationsbedingt einschränken, sind keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 III GG, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 I (2) GG.“

Normen, die Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen, müssen danach grundsätzlich auch ohne Ausgleichsregelungen die Substanz des Eigentums wahren und dem Gleichheitssatz entsprechen. Bei Einschränkungen der Grundstücksnutzung der Fall, die mit der Ausweisung als Naturschutzgebiet verbunden sind. „Sie folgen aus der Situationsgebundenheit des Grundeigentums und belasten den Eigentümer im Regelfall nicht unverhältnismäßig. Unzumutbare Belastungen sind nur ausnahmsweise zu erwarten. Damit ist dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, über Ausgleichsregelungen die Verhältnismäßigkeit zu wahren und gleichheitswidrige Sonderopfer zu vermeiden“, führt das BVerwG dazu aus.

Demnach bedürfen Ausgleichsregelungen im Anwendungsbereich von Art. 14 I (2) GG einer gesetzlichen Grundlage. Sie müssen überdies der Bestandsgarantie des Art. 14 I (1) GG entsprechen, das heißt, es sind zunächst Vorkehrungen zur Vermeidung einer unverhältnismäßigen Belastung zu treffen bevor auf einen finanziellen Ausgleich oder eine gegebenenfalls gebotene Übernahme durch die öffentliche Hand zum Verkehrswert ausgewichen wird. Als dritte Voraussetzung „muß die Verwaltung bei der Aktualisierung der Eigentumsbeschränkung zugleich über den gegebenenfalls erforderlichen Ausgleich zumindest dem Grunde nach entscheiden, was bei einer Aktualisierung durch Verwaltungsakt die Ergänzung der materiellrechtlichen Ausgleichsregelungen durch verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften erfordert, die sicherstellen, dass mit einem solchen Verwaltungsakt zugleich über einen dem belasteten Eigentümer zu gewährenden Ausgleich unterschiedlichen Anforderungen wird die streitige Naturschutzgebietsverordnung gerecht. Art. 49 I (1) Nr. 2 BayNatSchG i. V. m. den entsprechenden Regelungen der Verordnung lassen Ausnahmen von den Verboten der Verordnung

zu. Darüber hinaus wird durch Art. 36 BayNatSchG i. V. m. den entsprechenden Bestimmungen der Verordnung der Behörde die Möglichkeit eröffnet, im Falle eines ansonsten unverhältnismäßigen Eingriffs einen Ausgleich durch Entschädigung oder äußerstenfalls durch Übernahme zu gewähren. Der dritten Anforderung des BVerfG bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen von Art. 14 I (2) GG kann bei der Ausweisung von Naturschutzgebieten notwendigerweise nicht in vollem Umfang Rechnung getragen werden, weil die Eigentumsbeschränkung gerade nicht durch Verwaltungsakt, sondern durch Rechtsverordnung aktualisiert wird. Da der Verordnungsgeber aber verpflichtet ist, die berührten Eigentumspositionen zutreffend zu erfassen und bei seiner abwägenden Entscheidung mit den Belangen des Naturschutzes unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu würdigen. Eine Verordnung, die diesem Anspruch nicht genügt, ist, anders als ein Verwaltungsakt, nichtig. Insofern ist der durch eine auf einer Verordnung beruhenden Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums betroffene Eigentümer bei dieser einer anderen Anfechtungslast ausgesetzt, als ein Eigentümer, bei dem Inhalt und Schranken seines Eigentums durch einen innerhalb eines Monats anzufechtenden Verwaltungsakt konkretisiert wurde. Wenn die Regierung von N. hätte den Bebauungsplan „W“ nicht unbeachtet lassen dürfen, diesen vielmehr bei der Abwägung berücksichtigen und daher von der Bebaubarkeit des Grundstücks des Ast ausgehen müssen, vermag sie auch hiermit nicht durchzudringen. Die Gemeinde beschließt gemäß § 10 Abs. 1 BauGB den Bebauungsplan als Satzung. Rechtserhebliche, nicht behebbare Mängel führen zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans, mit der Folge, daß sich grundsätzlich jedermann jederzeit auf dessen Nichtigkeit berufen kann. Gerichte können ihren Entscheidungen die Nichtigkeit des Bebauungsplans inzident vorgründen. Die materiellrechtliche Frage der Nichtigkeitsfolge rechtserheblicher Mängel eines Bebauungsplans ist die - dem

Verfahrensrecht zuzuordnende - Frage zu unterscheiden, wie Behörden vorzugehen haben, wenn sie überzeugt sind, ein für ihre Entscheidung erheblicher Bebauungsplan sei unwirksam.“¹ Hierzu führt das *BVerwG* weiter aus, daß es zwar an einer ausdrücklichen Regelung hierzu fehle, jedoch aus der Planungshoheit der Gemeinde folgt, daß diese zur Nichtigkeit ihres Bebauungsplans zu hören und ihr Gelegenheit zu geben ist, Rechtssicherheit herzustellen und die aus der Sicht des Städtebaus gebotenen Konsequenzen zu ziehen habe. Ferner müssen an der Baurechtsslage Interessierte hinreichend unterrichtet werden.

Das *BVerwG* läßt im vorliegenden Fall aber ausdrücklich offen, ob eine Behörde, auch wenn sie die genannten Grundsätze beachtet, eine untergesetzliche Rechtsnorm aus eigener Kompetenz heraus unbeachtet lassen kann oder ob sie dazu zunächst eine gerichtliche Entscheidung einholen muß, da im vorliegenden Fall sowohl die Stadt R. als auch der Ast mehrfach hinreichend über die Rechtsauffassung der Regierung von N. informiert worden sind und die Nichtigkeit des Bebauungsplans „W.“ auch schon in einem anderen gerichtlichen Verfahren inzident festgestellt worden ist. Daher wurde die **Ergänzende Hinweise** lesen.

Das *BVerwG* hatte bereits zu der Frage der Abgrenzung zwischen ausgleichspflichtiger Inhalts- und Schrankenbestimmung und Enteignung Stellung zu nehmen, so daß das vorliegende Urteil in der Reihe der bisher zu dieser Thematik ergangenen Entscheidungen zu sehen ist². Überdies hat auch das *BVerfG*, zuletzt im Hinblick auf das Denkmalschutzgesetz Rheinland-Pfalz, Maßstäbe für die Zulässigkeit von Ausgleichsmaßnahmen zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit aufgestellt³. Nach inzwischen ständiger Rechtsprechung kommt es bei der Abgrenzung entscheidend darauf an, ob ein transitorischer Übergang des Eigentums erfolgt. Solange dies nicht der Fall

¹Vertiefend zur Gesamtproblematik *Hermanns/Hönig* NuR 2001, 27 ff

²*BVerwG* NVwZ 1997, 887 ff und vor allem *BVerwGE* 94, 1 ff; anders aber noch *BVerwGE* 84, 361 ff

ist, handelt es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums, die gegebenenfalls ausgleichspflichtig ist⁴. Diese an sich klare Systematik verschimmt erst dann, wenn die Ausgleichspflicht einen Übernahmeanspruch bezüglich des betroffenen Eigentums erfordert. So hatte das *BVerwG* noch in der *Serries-Teich-Entscheidung*⁵ vertreten, eine derartige Inhalts- und Schrankenbestimmung schlage tatsächlich in eine Enteignung um und erachtete die salvatorische Klausel des der Schutzgebietsverordnung zugrunde liegenden Landesgesetzes als für eine solche Enteignung nicht hinreichend. In einer späteren Entscheidung gab das *BVerwG*, nun war ein anderer Senat zuständig, diese Rechtsauffassung auf⁶. Solange es nicht zu einem transitorischen Übergang komme, bleibe es bei einer, gegebenenfalls ausgleichspflichtigen, Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums. In diesem Urteil nun hält das *BVerwG* an dieser Rechtsauffassung fest und sieht auch im Hinblick auf die jüngere Rechtsprechung des *BVerfG* keinen Grund dafür, von der vom *BVerwG* eingeschlagenen Linie abzuweichen. Dies kann es, weil das *BayNatSchG* i. V. m. mit der streitigen Rechtsverordnung den vom *BVerfG* jüngst aufgestellten Anforderungen gerecht wird. Ob dies aber auch für alle übrigen Landesnaturschutzgesetze gelten kann, wird sich erst noch zeigen müssen.

Lernteil

1. Art. 14 I GG gebietet keine gesetzlichen Vorkehrungen dafür, daß naturschutzrechtliche Schutzgebietsverordnungen nur unter gleichzeitiger Festsetzung erforderlicher kompensatorischer Maßnahmen für die betroffenen Grundstücke erlassen werden.
2. Die Frage der Normverwerfungskompetenz der Verwaltung bleibt offen. Wurde die Nichtigkeit einer

³BVerfGE 100, 226, 242 ff; hierzu ausführlich und instruktiv *Radke* JA 2000 18 ff

⁴Siehe auch zuletzt *Roller* NJW 2001, 1003 und *Stüer/Thorand*, NJW 2000, 3737 ff

⁵BVerwGE 84, 361 ff; hierzu auch *Geiger* JA 1992, 124 f

⁶BVerwGE 94, 1 ff ausführlich hierzu *Lege* NJW 1995, 2745 ff

untergesetzlichen Norm bereits (inzident) gerichtlich festgestellt und den Beteiligten zuvor die Rechtsauffassung der Behörde hinsichtlich der Unwirksamkeit der in Rede stehenden Norm hinreichend deutlich gemacht, kann die Behörde eine solche Norm unbeachtet lassen.

Das Wichtigste

Auch unter Berücksichtigung der vom BVerfG aufgestellten Maßstäbe für die Zulässigkeit von Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums ist es möglich, ist die Festsetzung von Naturschutzgebieten durch Rechtsverordnung grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig. Bedarf es zur Gewährleistung des Verordnungszwecks Ausgleichsregelungen, müssen diese auf gesetzlicher Grundlage gewährt werden und sie müssen die Bestandsgarantie von Art. 14 I GG schützen.

RRef Caspar David Hermanns, Berlin