

Hessischer Verwaltungsgerichtshof 4. Senat – 4 A 25/22.Z

Beschluss v. 24.01.2023

ECLI:DE:VGHHE:2023:0124.4A25.22.Z.00

§ 14 BNatSchG, § 17 Abs 8 BNatSchG, § 17 Abs 3 BNatSchG, Art 3 Abs 1 GG

Naturschutzrechtliche Beseitigungsverfügung

Leitsatz

Bauliche Anlagen im Sinne der Hessischen Bauordnung stellen grundsätzlich Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen im Sinne von § 14 BNatSchG dar. Zum Gleichbehandlungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 1 GG bei Erlass einer Beseitigungsverfügung.

Verfahren

vorgehend VG Frankfurt, Urteil v. 1. Dezember 2021, 8 K 2953/20.F

Tenor

Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 1. Dezember 2021 – 8 K 2953/20.F – wird abgelehnt.

Die Kosten des Antragsverfahrens auf Zulassung der Berufung hat der Kläger zu tragen.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auch für das Antragsverfahren auf Zulassung der Berufung auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 1. Dezember 2021 - zugestellt am selben Tag - bleibt ohne Erfolg.
- 2 Der am 28. Dezember 2021 fristgerecht gemäß § 124 a Abs. 4 Satz 1 VwGO binnen Monatsfrist gestellte und mit Schriftsatz vom 31. Januar 2022 fristgerecht gemäß § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO binnen zwei Monaten nach Zustellung des Urteils begründete Antrag des Klägers ist zulässig.
- 3 Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist aber unbegründet.
- 4 Die nach § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO allein maßgeblichen Darlegungen des Klägers in der Begründung seines Zulassungsantrages lassen nicht erkennen, dass die geltend gemachten

Zulassungsgründe der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) sowie der Divergenz von obergerichtlicher Rechtsprechung (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) vorliegen.

- 5 Das Verwaltungsgericht hat es im angefochtenen Urteil vom 1. Dezember 2021 zu Recht abgelehnt, die Beseitigungsverfügung der unteren Naturschutzbehörde der Beklagten vom 11. Oktober 2019 in der Gestalt ihres Widerspruchsbescheides vom 30. September 2020 aufzuheben. Das Grundstück des Klägers befindet sich in der Schutzzone I des Landschaftsschutzgebietes „GrünGürtel und Grünzüge der Stadt Frankfurt am Main“ vom 12. Mai 2010 (LSVO). Die angefochtene Beseitigungsverfügung beruht auf § 17 Abs. 8 Satz 1, 2 Alt. 2 BNatSchG in Verbindung mit §§ 2, 4 und 6 LSVO und zielt auf die Wiederherstellung eines von genehmigungspflichtigen baulichen Anlagen komplett geräumten streitgegenständlichen Grundstücks ab. Zur Begründung wird in der Beseitigungsverfügung im Wesentlichen ausgeführt, die vom Kläger 2017 auf dem - von ihm im selben Jahr erworbenen - streitgegenständlichen Grundstück ohne Genehmigungen neu errichtete Grundstückseinfriedung aus (metallenem) Stabgitterzaun und Tor mit einer Höhe von ca. 1,60 m und einer Länge von ca. 14 m sowie die Bodenversiegelungen durch die Verlegung von Bodensteinen zur Errichtung von Kfz-Abstellflächen auf einer Fläche von ca. 14,0 x 6,0 m seien als Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG zu beseitigen. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LSVO seien im Bereich des ausgewiesenen Landschaftsschutzgebietes die Errichtung von baulichen Anlagen im Sinne von § 2 Abs. 1 HBO sowie die Errichtung oder Änderung von Grundstückseinfriedungen genehmigungspflichtig. Das Verwaltungsgericht hat diese Beseitigungsverfügung unter Bezugnahme auf die Begründung des Widerspruchsbescheids vom 30. September 2020 als rechtmäßig erachtet, da die nach § 17 Abs. 3 BNatSchG erforderlichen naturschutzrechtlichen Genehmigungen fehlten und ein rechtmäßiger Zustand auch nicht nach § 17 Abs. 8 BNatSchG auf andere Weise hergestellt werden können. Auf Bestandsschutz könne der Kläger sich nicht berufen, weil die beanstandeten Errichtungen und Anlagen zu keinem Zeitpunkt genehmigt und auch nicht genehmigungsfähig gewesen seien. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sei unter Berücksichtigung des ergänzenden Vortrags der Beteiligten ebenfalls nicht festzustellen.
- 6 Ernstliche Zweifel gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO bestehen, wenn gegen die Richtigkeit der angegriffenen Entscheidung gewichtige Gesichtspunkte sprechen. Dies ist der Fall, wenn der Beteiligte, der die Zulassung des Rechtsmittels begehrt, einen die erstinstanzliche Entscheidung tragenden Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage stellt und sich die Frage, ob die Entscheidung nicht etwa aus anderen Gründen richtig ist, nicht ohne weitergehende Prüfung der Sach- und Rechtslage beantworten lässt. Der Rechtsmittelführer muss im Einzelnen darlegen, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen.
- 7 Ernstliche Zweifel an der Ergebnisrichtigkeit des angefochtenen Urteils im vorgenannten

Sinne können den Darlegungen des Klägers im Zulassungsverfahren nicht entnommen werden.

- 8 Im Ergebnis zu Recht hat das Verwaltungsgericht angenommen, die ohne erforderliche Genehmigung vom Kläger neu errichtete Grundstückseinfriedung mit Stabgitterzaun und Tor sowie die durch den Kläger mit Bodensteinen errichteten Kfz-Abstellflächen stellen zumindest eine Vertiefung des möglicherweise auch schon zuvor bestehenden rechtswidrigen Eingriffs in Natur und Landschaft im Sinne von § 17 Abs. 8 Satz 1, 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 BNatSchG dar und die angeordnete Wiederherstellung des früheren Zustands ohne genehmigungspflichtige bauliche Anlagen sei rechtmäßig erfolgt.
- 9 Nach § 17 Abs. 8 Satz 1 und 2 BNatSchG soll die Behörde bei einem Eingriff in Natur und Landschaft ohne erforderliche Zulassung oder Anzeige die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnen, soweit auf andere Weise ein rechtmäßiger Zustand nicht hergestellt werden kann.
- 10 Nach § 14 Abs. 1 BNatSchG sind „Eingriffe in Natur und Landschaft“ Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.
- 11 Bei der durch den Kläger erfolgten Neuerrichtung eines metallenen Stabgitterzauns samt Tor und der Errichtung von Kfz-Abstellflächen durch Verlegung von Bodensteinen handelt es sich - entgegen seiner Auffassung - um ungenehmigte Eingriffe in Natur und Landschaft i.S. von § 17 Abs. 8 Satz 1, 2 in Verbindung mit § 14 Abs. 1 BNatSchG.
- 12 Mit der diesbezüglichen Begründung im Widerspruchsbescheid, auf die das Verwaltungsgericht in seinem Urteil Bezug genommen hat, setzt sich der Kläger bereits nicht hinreichend auseinander.
- 13 Unabhängig davon stellt auch nach Überzeugung des Senats die (geändert) neu errichtete Grundstückseinfriedung mit einem ca. 1,60 hohen Stabgitterzaun samt Tor eine bauliche Anlage im bauordnungsrechtlichen Sinn dar und ist damit bereits eine Veränderung der Grundfläche. Die mit dieser Veränderung der Grundfläche bewirkte Zerstückelung der Landschaft stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG dar, weil diese Veränderung das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen kann. Die Neuerrichtung des ca. 1,60 m hohen metallenen Stabgitterzauns samt Tor, die von Art und Umfang nicht unter genehmigungsfreie Handlungen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 4 LSVO zu subsumieren ist, verändert die Gestalt und die Nutzung der innerhalb der Zone I des ausgewiesenen Landschaftsschutzgebiets befindlichen Grundfläche des Klägers. Hierdurch wird zudem die freie Zugänglichkeit des klägerischen Grundstücks für die Tierwelt und damit seine Nutzung für die Tierwelt eingeschränkt.
- 14 Die mit Bodensteinen errichtete Kfz-Abstellfläche stellt ebenfalls einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Sie stellt nach § 2 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 3 Nr. 6 HBO

- ebenfalls eine bauliche Anlage im bauordnungsrechtlichen Sinn dar und ist nach § 4 Nr. 1 LSVO genehmigungspflichtig. Auch sie stellt eine Veränderung der Gestalt und der Nutzung des vorher naturbelassenen Bodens dar, die das Landschaftsbild im ausgewiesenen Landschaftsschutzgebiet erheblich beeinträchtigen kann.
- 15 Denn ausweislich § 1 LSVO dient das ausgewiesene Landschaftsschutzgebiet dem Schutz von offenen Grünräumen. Sowohl der errichtete Stabgitterzaun mit Tor als auch die verlegten Bodensteine wirken in offenen Grünräumen wesensfremd. Sie treten daher als Fremdkörper im ausgewiesenen Landschaftsschutzgebiet in Erscheinung, das dem ästhetischen Naturgenuss der Erholung suchenden Bevölkerung dienen soll und können das geschützte Landschaftsbild (der ursprünglich flächendeckend vorhandenen) offenen Grünräume erheblich verändern.
- 16 Ob mit diesen ungenehmigt errichteten baulichen Anlagen darüber hinaus zugleich Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels verbunden sind, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich beeinträchtigen kann, also eine weitere Variante eines Eingriffs in Natur und Landschaft gemäß § 14 Abs. 1 BNatSchG vorliegt, braucht hier deshalb nicht geklärt zu werden.
- 17 Soweit der Kläger darauf verweist, im ausgewiesenen Landschaftsschutzgebiet seien derzeit eingefriedete Freizeitgärten prägend, steht dies dem Schutzzweck der Landschaftsschutzverordnung nicht entgegen. Die Zielrichtung der Landschaftsschutzverordnung vom 12. Mai 2010 ist nach § 2 Abs. 1 LSVO die Erhaltung des durch Grünzüge geprägten Charakters der Landschaftsräume zum Wohle der Allgemeinheit, insbesondere wegen ihrer besonderen Bedeutung für die freiraumgebende Erholung. Die Unterschutzstellung dieser Zone dient auch der Sicherung und Entwicklung der vielfältigen Nutzungsstrukturen unter Berücksichtigung der Lebensstätten von Flora und Fauna zur Erhaltung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Gegen die auf anderen Grundstücken im Landschaftsschutzgebiet ohne Genehmigung errichteten baulichen Anlagen, die dessen Schutzzweck entgegenstehen, wird die Behörde im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG deshalb ebenfalls vorgehen müssen.
- 18 Soweit der Kläger sinngemäß ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils geltend macht, weil das Verwaltungsgericht in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu Art. 3 Abs. 1 GG unzutreffend angewandt habe, hat der Kläger dies nicht hinreichend dargelegt.
- 19 Die Annahme des Verwaltungsgerichts, ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG liege nicht vor, da die Beklagte bei entsprechenden aktuellen Eingriffen anderer Grundstückseigentümer diesen gegenüber nicht untätig bleiben werde, hat der Kläger mit der Begründung seines Berufungszulassungsantrags nicht erschüttern können.
- 20 Die Annahme des Klägers, die Beklagte habe in ihrem Schriftsatz vom 20. September 2021 bestätigt, dass sie kein einheitliches Handlungskonzept zur systematischen Beseitigung

umfangreicher illegaler Grundstücksnutzungen habe, trägt nicht.

- 21 Im Schriftsatz der Beklagten vom 20. September 2021 hat diese - rechtlich zutreffend - erklärt, sie müsse „aus Gründen begrenzter Ressourcen“ nicht stets geschlossen (flächendeckend) und mit „einem Schlag“ gegen rechtswidrige Zustände vorgehen und es sei ihr daher unbenommen „die Verhältnisse nach und nach zu bereinigen“. Die Beklagte hat dabei weiter betont, ihre Behörde habe dabei in allen vergleichbaren Fällen in gleicher Art und Weise zu verfahren.
- 22 Angesichts der Vielzahl von Verstößen gegen Naturschutzrecht im Gebiet der Beklagten, kann sie diese nach Überzeugung des Senats tatsächlich aufgrund begrenzter Ressourcen nicht alle gleichzeitig aufgreifen und bearbeiten. Es ist in der Rechtsprechung (BVerwG, Beschlüsse 19. Februar 1992 - 7 B 106.91-, juris Rdnr. 2 und vom 24. Juli 2014 - 4 B 34.14 -, juris Rdnr. 4; Beschlüsse des Senats vom 10. März 2022 - 4 A 1958/20.Z -, juris Rdnr. 15 sowie vom 25. November 2022 - 4 A 1669/21.Z -, demnächst in juris) geklärt, dass kein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot vorliegt, wenn die Behörde in Ermangelung ausreichender personeller Mittel zunächst anlassbezogen vorgeht und erst dann anschließend flächendeckend planvoll und systematisch gleichartige Fälle aufgreift. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass solche komplexen Verwaltungsverfahren aufgrund begrenzter Personalkapazitäten regelmäßig eine nicht unerhebliche Zeit beanspruchen. Die Beklagte wird daher tatsächlich konsequent „nach und nach“ gegen alle im Landschaftsschutzgebiet erfolgten ungenehmigten Eingriffe im Sinne von § 14 BNatSchG gemäß § 17 Abs. 8 BNatSchG vorgehen müssen. Da es sich bei § 17 Abs. 8 BNatSchG um eine Soll-Vorschrift handelt, darf nur aus wichtigen Gründen oder in atypischen Einzelfällen von der vorgegebenen Rechtsfolge abgewichen werden (vgl. Frenz/Müggenborg, BNatSchG, § 17 Rdnr. 49; Meßerschmidt, BNatSchG, § 17 Rdnr. 77). Soll-Vorschriften sind im Regelfall für die mit ihrer Durchführung betraute Behörde rechtlich zwingend und verpflichten sie, so zu verfahren, wie es im Gesetz bestimmt ist. Nur bei Vorliegen von Umständen, die den Fall als atypisch erscheinen lassen, darf die Behörde anders verfahren als im Gesetz vorgesehen und den atypischen Fall nach pflichtgemäßen Ermessen entscheiden (BVerwG, Beschluss vom 3. Dezember 2009 - 9 B 79.09 -, juris Orientierungssatz 1). Grundsätzlich gehen die Befugnisse der Behörden, gegen naturschutzwidrige Zustände einzuschreiten, auch nicht durch Zeitablauf verloren (Beschluss des Senats vom 10. März 2022 - 4 A 1958/20.Z -, juris Rdnr. 19). Die Behörde ist vielmehr gehalten, auch länger zurückliegende naturschutzwidrige Zustände im Hinblick auf ihre Bindung an Recht und Gesetz gemäß Art. 20 Abs. 3 GG zu beenden.
- 23 Der Kläger hat ansonsten in der Begründung seines Berufungszulassungsantrags keine konkreten Anhaltspunkte vorgetragen, aus denen sich ergeben würde, dass die Beklagte im Gebiet des klägerischen Grundstücks - der Schutzzone I des Landschaftsschutzgebietes „GrünGürtel und Grünzüge der Stadt Frankfurt am Main“ - nicht systematisch (nach und nach) gegen naturschutzwidrige Zustände vorgeht.

- 24 Der vom Kläger geltend gemachte Zulassungsgrund der Divergenz von obergerichtlicher Rechtsprechung zum allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG im Sinne von § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO liegt ebenfalls nicht vor.
- 25 Der Kläger rügt, das Urteil weiche hinsichtlich Art. 3 Abs. 1 GG von der ständigen Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, insbesondere vom Beschluss des beschließenden Senats vom 12. Juli 1985 (- 4 TH 530/85 -) ab.
- 26 Der Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO setzt voraus, dass das angegriffene verwaltungsgerichtliche Urteil von einer Entscheidung eines in der Vorschrift genannten Gerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht. Eine Abweichung liegt vor, wenn das Verwaltungsgericht mit einem seine Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz von einem in der Rechtsprechung der genannten Gerichte aufgestellten ebensolchen Rechtssatz in Anwendung derselben oder einer inhaltsgleichen Rechtsvorschrift ausdrücklich oder konkludent abrukt. Zwischen den Gerichten muss ein prinzipieller Auffassungsunterschied über den Bedeutungsgehalt einer bestimmten Rechtsvorschrift oder eines Rechtsgrundsatzes bestehen. Im Zulassungsantrag muss ein abstrakter Rechtssatz des anderen Gerichts unter Darlegung der Abweichung gegenübergestellt werden.
- 27 Dies ist dem Kläger nicht gelungen.
- 28 Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats hat die Behörde beim Vorgehen gegen illegal errichtete bauliche Anlagen den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG zu beachten. Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz liegt immer dann vor, wenn eine Behörde ohne erkennbaren Grund die Beseitigung nur einer oder weniger baulicher Anlagen fordert und gegen andere vergleichbare Vorhaben nicht einschreitet. Bei einer Vielzahl illegaler baulicher Anlagen in einem bestimmten Gebiet im Außenbereich ist es notwendig, dass die Behörde planmäßig vorgeht und keine willkürlichen Ausnahmen macht (Beschlüsse des Senats vom 10. März 2022 - 4 A 1958/20.Z -, juris Rdnr. 15 und vom 25. November 2022 - 4 A 1669/21.Z -, demnächst in juris).
- 29 Das Verwaltungsgericht hat im angefochtenen Urteil die Grundsätze der vom Kläger genannten ständigen Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs seiner Entscheidungsfindung zugrunde gelegt und ist nur zu von der Auffassung des Klägers abweichenden Ergebnissen gelangt. Damit macht der Kläger keine Divergenz des verwaltungsgerichtlichen Urteils von der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs geltend. Die damit sinngemäß vielmehr geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bei der Auslegung von Art. 3 Abs. 1 GG liegen - wie oben bereits ausgeführt - nicht vor.
- 30 Der Kläger hat die Kosten des Verfahrens auf Zulassung der Berufung zu tragen, da sein Rechtsmittel erfolglos geblieben ist (§ 154 Abs. 2 VwGO).
- 31 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 52 Abs. 2 GKG und folgt der Streitwertfestsetzung erster Instanz (Beschluss

vom 7. September 2021, Bl. 71 der Gerichtsakte), für die die Beteiligten übereinstimmend Rechtsmittelverzicht erklärt hatten.

- 32 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).