

Titel:

Zur Ermittlung und Bewertung unüberwindlicher Vollzugshindernisse wegen Verwirklichung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände

Normenketten:

GG Art. 12, Art. 14

VwGO § 47 Abs. 2, Abs. 6

BauGB § 1 Abs. 3, Abs. 7

Leitsatz:

Wegen der nur mittelbaren Bedeutung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände für die Bauleitplanung bedarf es im Aufstellungsverfahren lediglich einer Abschätzung durch den Plangeber, ob der Verwirklichung der Planung artenschutzrechtliche Verbotstatbestände als unüberwindliche Vollzugshindernisse entgegenstehen werden. Es genügt eine überschlägige Ermittlung und Bewertung in Bezug auf den Artenschutz. (Rn. 7 – 10) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Erforderlichkeit, einstweilige Anordnung, artenschutzrechtliches Verbot, Abwägung, eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb, Normenkontrolle, Bebauungsplan, Anbindung, städtebauliche Entwicklung und Ordnung, artenschutzrechtliche Verbote, unüberwindliche Vollzugshindernisse, Abwägungsmangel, Umsatzrückgang

Fundstelle:

BeckRS 2021, 42423

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

1

Der zulässige Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO ist unbegründet.

2

1. Der Antragsteller ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist im Normenkontrollverfahren jede natürliche oder juristische Person antragsbefugt, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Erforderlich, aber auch ausreichend für die Antragsbefugnis ist, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in einem subjektiven Recht verletzt wird. Der Eigentümer eines außerhalb des Plangebiets gelegenen Grundstücks ist dann antragsbefugt, wenn er eine mögliche Verletzung des Abwägungsgebots geltend machen kann. Drittschützenden Charakter hat das Abwägungsgebot allerdings nur hinsichtlich solcher privater Belange, die für die Abwägung erheblich sind. Deshalb muss ein Antragsteller, der in einem Normenkontrollantrag eine Verletzung des Abwägungsgebots geltend machen will, einen eigenen Belang als verletzt bezeichnen, der für die Abwägung beachtlich war. Nicht jeder private Belang ist in der Abwägung zu berücksichtigen, sondern nur solche, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben. Nicht abwägungsbeachtlich sind insbesondere geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solche, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.2011 - 4 CN 1.10 - BVerwGE 140, 41; B.v. 10.2.2016 - 4 BN 37.15 - ZfBR 2016, 376).

3

Gemessen an diesen Grundsätzen ist es grundsätzlich denkbar, dass der Antragsteller durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in einem seiner Rechte verletzt wird. Durch den Bebauungsplan wird die bisherige Anbindung des Betriebs des Antragstellers verändert. Es ist nicht ausgeschlossen, dass damit der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb des Antragstellers, der über Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschützt ist (vgl. BayVGH, U.v. 10.10.2018 - 2 N 16.1285 - juris), in abwägungsrelevanter Weise betroffen wird. Damit besteht die Möglichkeit, dass er durch die von der Antragsgegnerin erlassene Satzung über den Bebauungsplan „M* Hellip Straße“ mit Neuaufstellung für einen Teilbereich des Bebauungsplans „Süd“ und des Bebauungsplans „Gewerbegebiet östlich G* ...“ in eigenen Rechten verletzt wird.

4

2. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind, jedenfalls bei Bebauungsplänen, zunächst die Erfolgsaussichten des in der Sache anhängigen Normenkontrollantrages, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt diese Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug des Bebauungsplans bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn dessen (weiterer) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (BVerwG, B.v. 30.4.2019 - 4 VR 3.19 - juris Rn. 4; B.v. 25.2.2015 - 4 VR 5.14 - BauR 2015, 968). Wegen der weitreichenden Folgen, welche die Aussetzung des Vollzugs von Rechtsvorschriften hat, ist dabei in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfG, B.v. 5.7.1995 - 1 BvR 2226/94 - BVerfGE 93, 181; BayVGH, B.v. 28.11.2019 - 1 NE 19.1502 - juris Rn. 14).

5

Im vorliegenden Fall wird der Normenkontrollantrag voraussichtlich erfolglos bleiben. Der Antragsteller trägt im Wesentlichen vor, dass sein Betrieb durch die Schließung der M* Hellip Straße und die Bebauung des Plangebiets beeinträchtigt würde. Außerdem bestehe ein dauerhaftes Umsetzungshindernis, da die notwendige Rettung der im Plangebiet befindlichen Vogelarten, insbesondere des Kiebitzes, nicht geklärt bzw. nicht möglich sei.

6

a) Der Bebauungsplan dürfte für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sein (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Es kann nicht festgestellt werden, dass dem Bebauungsplan voraussichtlich die städtebauliche Erforderlichkeit wegen entgegenstehender artenschutzrechtlicher Verbote als unüberwindliche Vollzugshindernisse fehlt (grundlegend zur Systematik des Artenschutzes in der Bauleitplanung Egner, NuR 2011, 758). Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist ein Bebauungsplan nicht erforderlich im Sinn von § 1 Abs. 3 BauGB, dessen Verwirklichung zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens dauerhafte Hindernisse in Gestalt artenschutzrechtlicher Zugriffs- und Beeinträchtigungsverbote entgegenstehen würden (vgl. BVerwG, B.v. 25.8.1997 - 4 NB 12.97 - BauR 1997, 978). Da artenschutzrechtliche Verbotstatbestände allein auf die Verwirklichungshandlung bezogen sind, entfalten sie für die Bauleitplanung nur mittelbare Bedeutung dergestalt, dass der Planung die Erforderlichkeit fehlt, wenn ihrer Verwirklichung unüberwindbare artenschutzrechtliche Hindernisse

entgegenstehen. Ist daher bereits im Rahmen der Planaufstellung erkennbar, dass der Bebauungsplan wegen der sich aus artenschutzrechtlichen Bestimmungen ergebenden Hindernisse nicht verwirklicht werden kann, verfehlt er seinen städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsauftrag und ist daher wegen Verletzung des § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam.

7

Derartige unüberwindliche Vollzugshindernisse wegen Verwirklichung artenschutzrechtlicher Verbotstatbestände im Geltungsbereich des Bebauungsplans dürften hier nicht bestehen. Wegen der nur mittelbaren Bedeutung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände für die Bauleitplanung bedarf es im Aufstellungsverfahren lediglich einer Abschätzung durch den Plangeber, ob der Verwirklichung der Planung artenschutzrechtliche Verbotstatbestände als unüberwindliche Vollzugshindernisse entgegenstehen werden. Hierzu hat er die bei Verwirklichung der Planung voraussichtlich betroffenen Arten sowie Art und Umfang ihrer voraussichtlichen Betroffenheit unter Hinzuziehung naturschutzfachlichen Sachverständs überschlägig zu ermitteln und zu bewerten. Dabei steht ihm hinsichtlich der Frage, ob bei Verwirklichung der Planung artenschutzrechtliche Verbotstatbestände erfüllt werden, eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu.

8

Für den Satzungsbeschluss ist lediglich eine überschlägige Ermittlung und Bewertung in Bezug auf den Artenschutz erforderlich. Ein allgemein verbindlicher Standard, aus dem sich ergibt, unter welchen Voraussetzungen die Ermittlung und Bestandsaufnahme der vorkommenden Arten und ihrer Lebensräume als artenschutzfachliche Beurteilungsgrundlage bei der Bauleitplanung ausreicht, besteht nicht. Welche Anforderungen an Art, Umfang und Tiefe der auf die Arten bezogenen Untersuchungen zu stellen sind, hängt von den naturräumlichen Gegebenheiten im Einzelfall sowie von Art und Ausgestaltung des Vorhabens ab. Ausreichend ist - auch nach den Vorgaben des Unionsrechts - jeweils eine am Maßstab praktischer Vernunft ausgerichtete Untersuchung (vgl. BVerwG, U.v. 19.3.2009 - 9 A 39.07 - juris; U.v. 12.8.2009 - 9 A 64.07 - juris).

9

Im vorliegenden Fall wurde eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung (saP) von der Antragsgegnerin durch einen Gutachter veranlasst (saP Dr. S* ... vom 22.10.2018). Dieser kam hinsichtlich des vom Antragsteller angesprochenen Kiebitzes zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der Prognose der Schädigungsverbote nach § 44 Abs. 1 Nr. 3, 4 und 1 i.V.m. Abs. 5 BNatSchG CEF-Maßnahmen erforderlich seien (saP v. 22.10.2018, S. 12). Dies wird im Detail erläutert. Hinsichtlich der Prognose des Tötungsverbots nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 5 Satz 1, 5 BNatSchG und des Störungsverbots (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 5 Satz 1, 5 BNatSchG) seien konfliktvermeidende Maßnahmen erforderlich (saP v. 22.10.2018). Um eine Tötung zu vermeiden, sei die Abräumung des Baufelds außerhalb der Brutzeit durchzuführen. Hinsichtlich der CEF-Maßnahmen ging der Gutachter davon aus, dass 4,5 ha extensiver Acker und/oder extensives Grünland und/oder Brache einschließlich 1,5 ha Mulde mit Seige bereitzustellen seien.

10

Die Antragsgegnerin konnte diese Untersuchung ihres Sachverständigen ihrer Planung zugrunde legen. Dem ist der Antragsteller nicht substantiiert entgegengetreten. Soweit er diesbezüglich auf die Stellungnahme des Bund Naturschutzes vom 14. Januar 2020 verweist, ist darauf hinzuweisen, dass diese Stellungnahme in der Sitzung des Gemeinderats vom 27. Oktober 2020 gewürdigt wurde. Der Bund Naturschutz war der Auffassung, dass die vorgezogenen artenschutzrechtlichen Maßnahmen nicht greifen würden. Der von der Gemeinde beauftragte Gutachter widersprach dem, wobei er darauf hinwies, dass es sich bei seiner Einschätzung um eine Prognose handle, die auf entsprechenden fachlichen Empfehlungen beruhe. Der Gutachter hat die Fachliteratur sowie die Arbeitshilfen des LfU und damit anerkannte methodische Standards und wissenschaftliche Erkenntnisse herangezogen. Dies ist im Rahmen der Bauleitplanung ausreichend. Die artenschutzrechtlich erforderlichen Maßnahmen sind nach einem Schreiben des Landratsamts D* ... vom 6. Dezember 2021 im Vorgriff umgesetzt worden. Die Wirksamkeit der die vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen wird im Rahmen des laufenden Monitorings überprüft. Die Sicherung erfolgte durch städtebauliche Verträge und durch grundbuchrechtliche Eintragung von Dienstbarkeiten.

11

b) Auch ein Abwägungsmangel ist voraussichtlich nicht gegeben. Ein Abwägungsmangel liegt vor, wenn eine Abwägung überhaupt nicht vorgenommen worden ist oder wenn der Ausgleich zwischen den verschiedenen Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, der die objektive Gewichtung eines dieser Belange verfehlt (vgl. bereits BVerwG, U.v. 12.12.1969 - IV C 105.66 - BVerwGE 34, 301/309). Das Abwägungsgebot erlaubt bei einer Planungsentscheidung einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werdenden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Maßgebend ist, ob nach zutreffender und vollständiger Ermittlung des erheblichen Sachverhalts alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrunde gelegt sowie umfassend in nachvollziehbarer Weise abgewogen worden sind (vgl. auch BVerfG (Kammer), B.v. 19.12.2002 - 1 BvR 1402/01 - NVwZ 2003, 727).

12

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belangs entschieden hat. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Die Kontrolle beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots auf die Frage, ob die Gemeinde die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich und tatsächlich zutreffend bestimmt hat und ob sie die aufgezeigten Grenzen der ihr obliegenden Gewichtung eingehalten hat.

13

Wie sich aus den dem Gericht vorliegenden Behördenakten ergibt, wurden die Stellungnahmen des Antragstellers in der Sitzung des Gemeinderats vom 12. November 2019 behandelt und abgewogen. Die Antragsgegnerin ist dem Vorhalt einer Gefälligkeitsplanung entgegengetreten. Die Aufstellung des Bebauungsplans erfolgte aufgrund städtebaulicher Ziele u.a. der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB). Die Planung stehe vorrangig unter dem Gesichtspunkt des Erhalts und der Verbesserung der Erwerbsstruktur der einheimischen Bevölkerung sowie dem Erhalt und Ausbau von Arbeitsplätzen. Sie entspreche dabei inhaltlich den von der Fa. G* ... geäußerten Erweiterungsabsichten und sei in ihrer räumlichen Ausgestaltung an diese angepasst. Hinsichtlich der vom Antragsteller erwähnten Umsatzeinbuße war die Antragsgegnerin der Auffassung, dass der Betrieb des Antragstellers nicht im wesentlichen Umfang vom Durchgangsverkehr abhängt. Denn der Betrieb sei aufgrund der vorhandenen Bepflanzung bereits jetzt sehr schlecht einsehbar und müsse nach einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan eigentlich blickdicht eingegrünt sein. Die Antragsgegnerin hat im Eilverfahren Fotos der Situation vorgelegt, die diese Einschätzung für den Senat nachvollziehbar machen. Im Übrigen hat der Senat Zweifel daran, dass Kfz-Betriebe überwiegend von „Laufkundschaft“ angefahren werden. In der Abwägung wurde weiter dargelegt, welche Maßnahmen im Rahmen der Planung getroffen wurden, um eine Einschränkung der vorhandenen Betriebe zu minimieren. So sei die Planstraße B als zusätzliche Erschließungsstraße zwischen M* Hellip Straße alt und M* Hellip Straße neu konzipiert worden, welche direkt auf dem Kreuzungsbereich mit der R* Hellip- Straße mündet. Die M* Hellip Straße alt sei bis zur südlichen Schleife der R* Hellip- Straße aufrechterhalten worden. In der nördlichen privaten Grünfläche seien Standorte für zwei große Werbeanlagen festgesetzt, auf denen sowohl die vorhandenen Unternehmen als auch die Fa. G* ... ihre Werbelogos anbringen könnten. Zusätzlich sei das Baufeld östlich des Betriebs des Antragstellers lediglich zur Errichtung von Stellplätzen und nicht von Hochbauten ausgewiesen worden, mit der Folge, dass der Betrieb des Antragstellers von der neuen M* Hellip Straße aus nach wie vor sehr gut einsehbar sein werde. Insofern ist die Abwägung der Antragsgegnerin nicht zu beanstanden.

14

Soweit der Antragsteller im gerichtlichen Verfahren nunmehr erstmals Gesichtspunkte vorträgt, die er im Bauleitplanverfahren nicht vorgetragen hat, mussten sich diese der Gemeinde nicht aufdrängen. Er behauptet, dass ein starker Umsatzrückgang zu erwarten sei, weil Kunden ihr Auto zum Betrieb brächten und zu Fuß nach Hause gehen könnten. Nunmehr seien insoweit statt ein Kilometer ein Fußweg von drei Kilometer zurückzulegen. Dem ist die Antragsgegnerin im Eilverfahren substantiiert entgegengetreten. Für den Senat ist nachvollziehbar, dass die kürzeste fußläufige Distanz nach M* ... derzeit ca. 930 m und zukünftig ca. 1.200 m betragen wird. Es ist nicht vorstellbar, dass diese vergleichsweise Differenz von ca. 300 m einen starken Umsatzrückgang zur Folge haben wird. Aus den vorliegenden Unterlagen ergibt sich

auch, dass die M* Hellip Straße keine Sackgasse werden wird. Die Bestätigung des Steuerberaters des Antragstellers vom 4. November 2020 hinsichtlich eines möglichen Umsatzrückgangs ist jedenfalls im Eilverfahren nicht geeignet, einen Abwägungsmangel hinreichend darzulegen. Denn das Schreiben spricht davon, dass aufgrund einer Straßensperrung im August 2018 im Vergleich mit dem Vormonat Juli ein Umsatzrückgang von 45% zu verzeichnen gewesen sei. Ein Vergleich mit dem Umsatz aus dem Monat August 2019 ergebe einen Rückgang von 42%. Die Gründe für einen einmonatigen Umsatzrückgang können jedoch vielgestaltig sein (veränderte Konkurrenzsituation, Urlaub, Krankheit von Mitarbeitern etc.).

15

Jedenfalls im Eilverfahren ist die Einschätzung der Antragsgegnerin, dass der Betrieb des Antragstellers nicht vom Durchgangsverkehr abhängt, deshalb nicht zu beanstanden.

16

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

17

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 8 GKG.