VGH München, Beschluss v. 15.01.2024 – 14 ZB 22.1667

Titel:

Gemeindlicher Gremienbeschluss während laufender Anhörungsfrist einer Kaufvertragspartei

Normenketten:

BayNatSchG Art. 39
BayVwVfG Art. 28
VwGO 124a Abs. 2, Abs. 4 S. 4

Leitsatz:

Beabsichtigt die zuständige staatliche Kreisverwaltungsbehörde, das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht (Art. 39 BayNatSchG) zugunsten einer kreisangehörigen Gemeinde auszuüben, und hört sie dazu die Kaufvertragsparteien an, so führt der Umstand, dass eine diesbezügliche Beschlussfassung des Gemeindegremiums – einschließlich des gemeindlichen Verlangens einer Vorkaufsrechtsausübung – bereits vor Ablauf der einer Kaufvertragspartei von der Kreisverwaltungsbehörde gesetzten sowie von der Kaufvertragspartei ausgeschöpften Äußerungsfrist erfolgt ist, also ihrerseits die Stellungnahme der Kaufvertragspartei nicht berücksichtigt hat, als solcher nicht zu einem Anhörungsverstoß, weil die Vorkaufsrechtsausübung und die diesbezügliche Anhörung (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG) nicht der kreisangehörigen Gemeinde obliegen. (Rn. 9)

Schlagworte:

Naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht gemäß Art. 39 BayNatSchG, Ausübung durch staatliche Naturschutzbehörde zugunsten einer Gemeinde, parallele Anhörung der Kaufvertragsparteien, gemeindlicher Gremienbeschluss während laufender Anhörungsfrist einer Kaufvertragspartei., Vorkaufsrecht, Anhörung, Negativzeugnis, Naturschutz, Dienstbarkeit

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 14.04.2022 – M 19 K 21.4740

Fundstellen:

KommJur 2024, 144
NuR 2024, 206
BayVBl 2024, 308
DÖV 2024, 453
LSK 2024, 636
ZUR 2024, 311

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens. Die Beigeladenen tragen ihre im Zulassungsverfahren angefallenen außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 12.500 Euro festgesetzt.

Gründe

1
1. Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Der sinngemäß allein geltend gemachte Berufungszulassungsgrund ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen – klageabweisenden – verwaltungsgerichtlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegt nicht vor.

2
1.1. Wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist die Berufung zuzulassen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine

erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (BVerfG, B.v. 8.12.2009 – 2 BvR 758/07 – BVerfGE 125, 139 f.) und sich das angegriffene verwaltungsgerichtliche Urteil nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis offensichtlich richtig erweist (BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – NVwZ-RR 2004, 542/543; vgl. BVerfG, B.v. 7.10.2020 – 2 BvR 2426/17 – juris Rn. 30 m.w.N.). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die „gesicherte Möglichkeit“ ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546 Rn. 19).

3
1.2. Nicht zur Berufungszulassung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO führt die klägerische Kritik an der verwaltungsgerichtlichen Annahme, die Kreisverwaltungsbehörde habe die zweimonatige Frist für die Ausübung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts (Art. 39 Abs. 7 i.V.m. § 469 Abs. 2 Satz 1 BGB) gewahrt.

4
Entgegen der klägerischen Einschätzung, wonach bereits das notarielle Schreiben vom 4. März 2021, mit dem der Kaufvertragsschluss dem Landratsamt im Hinblick auf ein denkbares naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht angezeigt wurde, die Ausübungsfrist in Lauf gesetzt habe, ist das Verwaltungsgericht zu Recht davon ausgegangen, dass erst die Vorlage des vollständigen Kaufvertrags die Ausübungsfrist auslöst. Dies ist in der Senatsrechtsprechung (BayVGH, U.v. 8.12.2011 – 14 BV 10.559 – VGH n.F. 64, 247 Rn. 23 m.w.N.; dazu UA Rn. 24 a.E.) geklärt.

5
Soweit die Antragsbegründung den früheren Beginn der Ausübungsfrist für das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht daraus herleitet, dass das Landratsamt bereits mit Bescheid vom 10. März 2021 ein Negativzeugnis nach dem Grundstücksverkehrsgesetz ausgestellt habe, ohne sich insoweit zum naturschutzrechtlichen Vorkaufsrecht zu äußern, genügt sie nicht den Darlegungsanforderungen. Zum einen befasst sie sich nicht deutlich genug mit dem verwaltungsgerichtlichen Argument (UA Rn. 25), es sei weder vorgetragen noch aus den Akten ersichtlich, dass der Behörde damals der ganze Kaufvertragsinhalt mitgeteilt worden sei. Soweit in der Antragsbegründung außerdem ausgeführt wird, innerhalb des Landratsamts sei nicht nach Sachgebieten zu differenzieren, was das Landratsamt auch selbst nicht getan habe, unterbleibt entgegen § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO eine Auseinandersetzung mit der vom Verwaltungsgericht insoweit rezipierten Senatsrechtsprechung, nach der sehr wohl innerhalb des Landratsamts zwischen der für den Vollzug des Grundstücksverkehrsgesetzes zuständigen Stelle einerseits und der unteren Naturschutzbehörde andererseits zu differenzieren ist (BayVGH, B.v. 28.10.2019 – 14 ZB 18.2060 – BayVBl 2020, 236 Rn. 14 f. m.w.N.). An der Nichterfüllung der Darlegungsanforderungen ändert die klägerische Replik im anwaltlichen Schriftsatz vom 28. November 2022, die bei ihrer Reaktion auf die Antragserwiderung des Beklagten auch auf die besagte Senatsrechtsprechung eingeht, schon deshalb nichts, weil sie lange nach Ablauf der zweimonatigen Antragsbegründungsfrist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) erfolgt ist.

6
Soweit die Antragsbegründung eine Zurechnung der Kenntnis zwischen Landratsamt und der Stadt, für die das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht vom Landratsamt ausgeübt wurde, annimmt, führt dies schon deshalb nicht zur Berufungszulassung, weil gemäß Art. 39 Abs. 3 Satz 3 BayNatSchG die in § 469 Abs. 1 BGB vorgeschriebene Mitteilung gerade gegenüber der Kreisverwaltungsbehörde zu erfolgen hat, was dazu führt, dass nur eine solche die Ausübungsfrist des Landratsamts auslöst.

7
1.3. Nicht zur Berufungszulassung gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO führt die Rüge, der Kläger sei nicht ordnungsgemäß angehört worden (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG), weil der städtische Gremienbeschluss über das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht vom 21. Juli 2021 bereits erfolgt sei, bevor sich die Klägerbevollmächtigten am 28. Juli 2021 gegenüber dem Landratsamt im Rahmen einer vom Landratsamt eingeräumten Stellungnahmefrist geäußert hätten, wobei die Stadt mit Schreiben vom 3. August 2021 zum Ausdruck gebracht habe, dass sie auf diesen Anwaltsschriftsatz nicht mehr eingehen wolle.

8

Diese Kritik berücksichtigt nicht hinreichend, dass gemäß Art. 39 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG die Ausübung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts nicht der Stadt, sondern ausschließlich dem Landratsamt als staatlicher Kreisverwaltungsbehörde (vgl. Art. 37 Abs. 1 Satz 2 LKrO) oblag, und zwar auch dann, wenn die Kreisverwaltungsbehörde (wie hier) ein der Stadt (gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 1 BayNatSchG) zustehendes naturschutzrechtliches Vorkaufsrecht zu deren Gunsten ausübt; in solchen Fällen obliegt der Stadt lediglich die Entscheidung darüber, ob sie gegenüber der Kreisverwaltungsbehörde eine Vorkaufsrechtsausübung (zu ihren Gunsten) „verlangt“ (vgl. Art. 39 Abs. 3 Satz 4 BayNatSchG). Das eigentliche Verwaltungsverfahren (Art. 9 ff. BayVwVfG) zur Entscheidung über die Vorkaufsrechtsausübung mit Regelungswirkung gegenüber den Kaufvertragsparteien wird allein von der Kreisverwaltungsbehörde geführt, nicht aber von der Stadt. Vielmehr ist die Stadt insoweit – selbst wenn sie die Vorkaufsrechtsausübung verlangt – nur Verfahrensbeteiligte (Art. 13 Abs. 1 BayVwVfG). Dabei ist weder in Art. 39 BayNatSchG noch in Art. 28 BayVwVfG vorgeschrieben, dass Verfahrensbeteiligte sich zu Äußerungen anderer Verfahrensbeteiligter äußern oder solche Äußerungen für ihre eigenen Stellungnahmen berücksichtigen müssten. Vielmehr obliegt die Anhörung zur Vorkaufsrechtsausübung in solchen Fällen der staatlichen Kreisverwaltungsbehörde. Vor diesem Hintergrund ist ein etwaiger städtischer Gremienbeschluss nur die (stadtinterne) Grundlage für die städtische Stellungnahme gegenüber dem (staatlichen) Landratsamt bzw. für die Erklärung, eine Vorkaufsrechtsausübung zu „verlangen“, während der Verwaltungsakt über die Vorkaufsrechtsausübung selbst nicht auf einem kommunalen Gremienbeschluss beruht, sondern allein vom Landratsamt als staatlicher Kreisverwaltungsbehörde erlassen wird.

9
Beabsichtigt die zuständige staatliche Kreisverwaltungsbehörde, das naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht (Art. 39 BayNatSchG) zugunsten einer kreisangehörigen Gemeinde auszuüben, und hört sie dazu die Kaufvertragsparteien an, so führt der Umstand, dass eine diesbezügliche Beschlussfassung des Gemeindegremiums – einschließlich des gemeindlichen Verlangens einer Vorkaufsrechtsausübung – bereits vor Ablauf der einer Kaufvertragspartei von der Kreisverwaltungsbehörde gesetzten sowie von der Kaufvertragspartei ausgeschöpften Äußerungsfrist erfolgt ist, also ihrerseits die Stellungnahme der Kaufvertragspartei nicht berücksichtigt hat, als solcher nicht zu einem Anhörungsverstoß, weil die Vorkaufsrechtsausübung und die diesbezügliche Anhörung (Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG) nicht der kreisangehörigen Gemeinde obliegen.

10
Angesichts dessen begründet die klägerische Kritik an der Anhörung im Verwaltungsverfahren keine ernstlichen Zweifel an der Aussage des Verwaltungsgerichts, das darauf abgestellt hat, dass der Kläger schriftlich angehört wurde und dass sich alle Beteiligten „gegenüber dem Beklagten vor Bescheidserlass“ geäußert hätten (UA Rn. 26).

11
1.4. Die klägerische Kritik, das Verwaltungsgericht habe nicht nur die im Bescheid benannten Rechtfertigungsgründe berücksichtigt, sondern auch das erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren vorgelegte Umsetzungskonzept, Gründe zur Rechtfertigung könnten aber nicht beliebig nachgeschoben werden, genügt § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht. Die Antragsbegründung setzt sich insoweit nicht mit der verwaltungsgerichtlichen Argumentation (UA Rn. 32), dass auch außerhalb der zweimonatigen Ausübungsfrist benannte Rechtfertigungsgründe berücksichtigt werden können, auseinander, die ihrerseits Senatsrechtsprechung (BayVGH, U.v. 3.5.2016 – 14 B 15.205 – BayVBl 2016, 846 Rn. 41 m.w.N.) rezipiert.

12
1.5. Nicht zur Berufungszulassung führt schließlich die klägerische Kritik an der verwaltungsgerichtlichen Einschätzung, das Landratsamt habe sein gemäß Art. 39 BayNatSchG eröffnetes Ermessen fehlerfrei gehandhabt.

13
Der Kläger vermisst eine Berücksichtigung der doppelten Besonderheit, dass die Stadt im Jahr 2011 die Verpflichtung zur Anlage und zur Unterhaltung des Biotops auf dem verkauften Grundstück auf den Eigentümer übertragen und mit einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit gesichert habe, wobei hinzu komme, dass es die Stadt offensichtlich zehn Jahre lang (seit Eintragung dieser Dienstbarkeit) unterlassen habe, sich um deren Umsetzung zu kümmern oder sich für diese überhaupt zu interessieren. Er meint, es

wäre ein milderes Mittel gegenüber der Vorkaufsrechtsausübung gewesen, sich um die Umsetzung der mit der Grunddienstbarkeit gesicherten Maßnahmen zu kümmern oder auf diese hinzuwirken. Jedenfalls wäre es nach seiner Auffassung ein milderes Mittel, die bestehende Grunddienstbarkeit zu erweitern, was dann in der Umsetzung auch vom Kläger hätte erzwungen werden können. Dass der Voreigentümer seinen Unterhaltungspflichten unzureichend nachgekommen sei, könne dem Kläger nicht zugeschrieben werden. Die Stadt habe ihre eigenen Überwachungsobliegenheiten vernachlässigt, was nicht als Argument für die Vorkaufsrechtsausübung herangezogen werden könne; aus seiner Sicht vorrangig wäre das mildere Mittel einer Erledigungsaufforderung oder Abmahnung gewesen. Allgemein dürfe nicht pauschal angenommen werden, eine Privatperson sei im Hinblick auf Fachkenntnisse oder Kosten nicht in gleicher Weise wie eine Behörde in der Lage, sich um ein Biotop zu kümmern. Hinzu komme, dass der Kläger, weil seine Gewerbe- und Wohneinheit genau neben dem Grundstück liege, ein ganz erhebliches Eigeninteresse daran habe, dass das Grundstück nicht – wie bisher – für alle möglichen, nicht im Sinn des Naturschutzes liegenden Zwecke genutzt, verschmutzt und damit völlig entartet werde.

14
Diese Argumentation lässt außer Acht, dass nach ständiger, vom Verwaltungsgericht zutreffend rezipierter Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (UA Rn. 40 a.E. mit Hinweis auf BayVGH, B.v. 26.7.2006 – 9 ZB 05.1233 – juris Rn. 20 und U.v. 11.8.1989 – 9 B 86.02748 – BayVBl 1990, 277) es eine allgemeine Erfahrungstatsache ist, dass Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand die Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege besser und sicherer gewährleisten als Grundstücke in der Hand von Privatpersonen, deren privatnützige Interessen leicht in Konflikt mit den Anforderungen von Naturschutz und Landschaftspflege geraten können. Vielmehr setzt die Antragsbegründung dem nur ihre eigene gegenteilige Einschätzung entgegen, ohne sich mit der besagten ständigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs auseinanderzusetzen. Schon aus diesem Grund sind ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des an diese Senatsrechtsprechung anknüpfenden verwaltungsgerichtlichen Urteils weder dargelegt noch erkennbar. Denn an einer Befassung mit dieser allgemeinen Erfahrungstatsache fehlt es auch, soweit der Kläger die Dienstbarkeitsbestellung im Jahr 2011 und die von ihm gerügte Nichtumsetzung bzw. Erweiterung des damaligen Konzepts in der Zeit danach betont. Es ist nämlich weder dargelegt noch ersichtlich, dass sich auch bei Zugrundelegung der besagten allgemeinen Erfahrungstatsache eine Umsetzung bzw. Erweiterung der Dienstbarkeit als milderes und „gleichermaßen geeignetes“ Mittel erweisen würden.

15
Unabhängig davon befasst sich die Antragsbegründung entgegen § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht näher mit dem verwaltungsgerichtlichen Argument (UA Rn. 40), dass zwar eine Umsetzung des Ausgleichsflächenkonzepts durch die bestehende Grunddienstbarkeit möglich erscheine, die beabsichtigten Maßnahmen aber zum einen über diese gesicherten Maßnahmen hinausgingen und zum anderen auch die Umsetzung selbst für eine Fläche im Eigentum der Stadt einfacher möglich sei. An diesem Darlegungsmangel ändert die klägerische Replik vom 28. November 2022, wonach die Dienstbarkeit (anders als in der Antragserwiderung des Beklagten vertreten) sehr wohl aktives Tun erlaube, nichts – einerseits weil sie lange nach Ablauf der Antragsbegründungsfrist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) erfolgt ist, andererseits weil auch dort zu dem vom Verwaltungsgericht thematisierten Aspekt der „einfacheren“ Umsetzung Näheres nicht ausgeführt wird.

16
2. Die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens trägt der Kläger, der dieses Rechtsmittel vorliegend ohne Erfolg eingelegt hat (§ 154 Abs. 2 VwGO). Die Entscheidung über die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen ergibt sich aus § 162 Abs. 3 VwGO.

17
Der Streitwert des Berufungszulassungsverfahrens bestimmt sich nach §§ 47, 52 Abs. 1 GKG (mangels anderer Anhaltspunkte wie Vorinstanz).

18
Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird die angegriffene Entscheidung rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

19

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO und hinsichtlich des Streitwertbeschlusses nach § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.