

letzte Aktualisierung: 15.2.2024

OVG Niedersachsen, Beschl. v. 25.10.2023 – 4 LA 142/22

BGB §§ 1098 Abs. 2, 883 Abs. 2; BNatSchG § 66

Erforderlichkeit der Ausübung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts

1. Die Erforderlichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts im Sinne des § 66 Abs. 2 BNatSchG liegt vor, wenn der Erwerb des Grundstücks durch die öffentliche Hand vorteilhafte Auswirkungen auf die in § 1 Abs. 1 BNatSchG bezeichneten und in den Folgeabsätzen konkretisierten Ziele des Schutzes der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit von Natur und Landschaft einschließlich ihres Erholungswertes hat.
2. Die Erforderlichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts setzt nicht voraus, dass hiermit die naturschutzfachlichen Ziele optimal und umfassend verwirklicht werden können. Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist vielmehr schon dann aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich, wenn die Ziele des Naturschutzes durch die öffentliche Hand besser oder zuverlässiger als durch Privatpersonen verwirklicht werden können.
3. Eigentumsübertragungen auf einen Dritten nach Entstehung des gesetzlichen naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts sind gemäß § 883 Abs. 2 Satz 1 BGB insoweit unwirksam, als sie den Anspruch des Vorkaufsberechtigten vereiteln oder beeinträchtigen würden.

Gründe

Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil zuzulassen, hat keinen Erfolg.

Der von dem Kläger geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegt nicht vor.

Das Verwaltungsgericht hat mit dem erstinstanzlichen Urteil die Klage des Klägers gegen den Bescheid des Beklagten vom 11. April 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 6. August 2019 abgewiesen. Mit diesem Bescheid hatte der Beklagte sein Vorkaufsrecht zugunsten des Landes Niedersachsen für das Flurstück 75/1 der Flur 5 der Gemarkung Westervesede ausgeübt. Das Verwaltungsgericht hat seine Entscheidung damit begründet, dass der Bescheid des Beklagten rechtmäßig sei. Für das Flurstück bestehe ein Vorkaufsrecht des Beklagten, da es in dem Naturschutzgebiet „Veerseniederung“ liege. Der Beklagte habe sein Vorkaufsrecht fristgerecht ausgeübt und die Ausübung des Vorkaufsrechts sei aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der Erholungsvorsorge erforderlich im Sinne des § 66 Abs. 2 BNatSchG. Der Beklagte habe bei seiner Entscheidung zur Ausübung des Vorkaufsrechts neben den Interessen des Naturschutzes auch die berechtigten Belange des vorkaufsverpflichteten Eigentümers sowie des Erwerbers auch ohne Rechtsfehler berücksichtigt. Der Einwand des Klägers, der Beigeladene zu 1. könne dem Beklagten kein Eigentum an dem streitgegenständlichen Flurstück verschaffen, weil der Kläger als Eigentümer in das Grundbuch eingetragen sei, verfange nicht.

Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung bestehen nicht. Die Begründung des Verwaltungsgerichts für die von ihm getroffene Entscheidung ist zutreffend. Der Senat macht sich insoweit die Gründe der erstinstanzlichen Entscheidung (Urteilsabdruck, S. 9 ff.) zu eigen.

Das Zulassungsvorbringen des Klägers rechtfertigt keine andere Entscheidung. Entgegen dem Zulassungsvorbringen des Klägers bestehen insbesondere keine Zweifel an dem Vorliegen der Voraussetzungen nach § 66 Abs. 2 BNatSchG, wonach das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden darf, wenn dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der Erholungsvorsorge erforderlich ist.

Die Erforderlichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts im Sinne des § 66 Abs. 2 BNatSchG liegt - anders als bei einer Enteignung, die nur zulässig ist, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreichbar ist - bereits dann vor, wenn der Erwerb des Grundstücks durch die öffentliche Hand vorteilhafte Auswirkungen auf die in § 1 Abs. 1 BNatSchG bezeichneten und in den Folgeabsätzen konkretisierten Ziele des Schutzes der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit von Natur und Landschaft einschließlich ihres Erholungswertes hat (vgl. VGH München, Urt. v. 1.10.2019 - 14 BV 17.419 -, juris Rn. 35; VG Karlsruhe, Urt. v. 11.7.2023 - 6 K 1258/21 -, juris Rn. 51; VG Lüneburg, Urt. v. 10.5.2012 - 2 A 340/11 -, juris Rn. 28; VG Hamburg, Urt. v. 26.10.2018 - 7 K 8334/16 -, juris Rn. 61; Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Juni 2023, § 66 BNatSchG, Rn. 20; Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl., § 66 Rn. 39). Bei den unter Schutz gestellten Flächen im Sinne des § 66 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 und 2 BNatSchG werden die verfolgten Schutzziele zudem durch die Schutzzweckbestimmung in der jeweiligen Schutzerklärung konkretisiert (Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht,

Stand: Juni 2023, § 66 BNatSchG, Rn. 19; Sauthoff in Schlacke, BNatSchG, 2. Aufl., § 66 Rn. 22). Die Erforderlichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts setzt nicht voraus, dass hiermit die naturschutzfachlichen Ziele optimal und umfassend verwirklicht werden können. Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist vielmehr schon dann aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich, wenn die Ziele des Naturschutzes durch die öffentliche Hand besser oder zuverlässiger als durch Privatpersonen verwirklicht werden können (vgl. Senatsbeschl. v. 14.1.2013 - 4 LA 173/12 -, juris Rn. 10; ferner Blum in Blum/Agena/Brüggeskemke, Niedersächsisches Naturschutzrecht, Stand: April 2023, § 40 Rn. 71; Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl., § 66 Rn. 36; Reiff in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl., § 66 Rn. 41).

Gemessen hieran ist - wie vom Verwaltungsgericht ausgeführt - die Ausübung des Vorkaufsrechts durch den Beklagten für das streitgegenständliche Grundstück erforderlich. Dieses Grundstück liegt im Geltungsbereich der Verordnung über das Naturschutzgebiet „Veerseniederung“ in der Gemeinde A-Stadt und der Samtgemeinde Bothel im Landkreis Rotenburg (Wümme) vom 10. Juli 2014. Nach § 2 Abs. 3 der Verordnung bezweckt die Erklärung zum Naturschutzgebiet insbesondere u.a. die Umwandlung von Acker in Grünland oder Wald (Nr. 6) und die Erhaltung und Entwicklung naturnaher Waldkomplexe der Niederungen und Geestbereiche mit Erlen-Eschenwäldern und Erlenbruchwäldern sowie bodensauren Eichenmischwäldern mit einem hohen Alt- und Totholzanteil (Nr. 7). Die Ausübung des Vorkaufsrechts für das streitgegenständliche Grundstück ist erfolgt, um die derzeitige Nutzung als Acker aufzuheben und auf der Fläche Wald mit standortheimischen Laubgehölzen zu schaffen; zudem ist eine Anhebung des Grundwasserstandes beabsichtigt und die Fläche soll als Puffer zu benachbarten Flächen, die intensiv als Acker genutzt werden, dienen; mit der Umwandlung dieser Fläche werden die bereits vorhandenen Landesflächen arrondiert mit der Folge, dass die Steuerung des Wasserhaushalts und die Entwicklung der Niederungsfläche ermöglicht wird (vgl. die in den Urteilsgründen (S. 13) wiedergegebene fachliche Stellungnahme des NLWKN vom 19. März 2019). Die mit der Ausübung des Vorkaufsrechts beabsichtigte Umwandlung der bislang als Acker genutzten Fläche ist daher ersichtlich zur Erreichung der Ziele der Verordnung über das Naturschutzgebiet „Veerseniederung“ erforderlich.

Soweit der Kläger hiergegen einwendet, durch § 4 Abs. 6 Nr. 1 a) der Verordnung sei die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung auf dem streitgegenständlichen Flurstück unter Beachtung weiterer Vorgaben, insbesondere zum Ausbringen von Dünger und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gemäß § 4 Abs. 6 Nr. 1 d) der Verordnung, von den Verboten der Verordnung freigestellt mit der Folge, dass es nach dem Willen des Verordnungsgebers zur Erreichung der mit der Unterschutzstellung verfolgten Ziele ausreichend sei, wenn das Grundstück nach den Vorgaben der Verordnung als Acker bewirtschaftet werde, verkennt er den Sinn und Zweck der in der Verordnung geregelten Freistellung. Freistellungsregelungen dienen dazu, überschießende Verbotstatbestände zu vermeiden und die Verhältnismäßigkeit der Schutzbestimmungen sicherzustellen (OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 27.6.2023 - 2 K 138/19 -, juris Rn. 288). Aus der Freistellung bestimmter Handlungen nach Maßgabe konkreter Bewirtschaftungsvorgaben geht daher nicht zwingend hervor, dass die von den Verboten der Schutzgebietsverordnung freigestellten Tätigkeiten der Erreichung der mit der Unterschutzstellung erfolgten Ziele dienen. Es liegt hier auf der Hand, dass die weitere Nutzung der Fläche als Acker auch unter Einhaltung der vorgesehenen Bewirtschaftungsvorgaben nichts zu dem mit der Unterschutzstellung verfolgten Ziel der Umwandlung von Acker- in Waldflächen und der Entwicklung naturnaher Waldkomplexe beiträgt. Demzufolge ist es auch ersichtlich unerheblich, dass - wie der Kläger vorbringt - kein Anlass zu der Annahme bestehe,

dass die im Rahmen der Verordnung vorgesehene Nutzung als Ackerfläche besser und zuverlässiger durch die öffentliche Hand ausgeübt werden könne. Gerade dieser Fall zeigt vielmehr, dass die zur Erreichung der Naturschutzziele gebotene Umwandlung von Ackerflächen ohne Ausübung des Vorkaufsrechts auf der in Rede stehenden Fläche nicht erreicht wird, wenn diese in privater Hand bleibt.

Die Berufung ist schließlich nicht wegen der von dem Kläger ebenfalls geltend gemachten grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) zuzulassen.

Mit seinem Zulassungsvorbringen hat der Kläger bereits keine konkrete Frage bezeichnet, die sich im Rechtsmittelverfahren entscheidungserheblich stellen würde und im Interesse der Einheit der Rechtsprechung oder der Weiterentwicklung des Rechts einer fallübergreifenden Klärung durch das Berufungsgericht bedarf, wie es die Darlegung der grundsätzlichen Bedeutung einer Rechtssache im Sinne des § 124 a Abs. 4 Satz 4 VwGO aber erfordert. Die von ihm aufgeworfenen Fragen „Was ist mit dem verzinsten Kaufpreis, den der Antragsteller bereits gezahlt hat?“, „Was ist mit der erklärten Auflassung und was mit der möglicherweise zu erklärenden?“ sowie „Wie soll der Antragsteller (und der Verkäufer...) zum Notar gezwungen werden?“ haben keinen Bezug zu den hier für die Rechtmäßigkeit der Ausübung des Verkaufsrechts maßgeblichen Punkten.

Im Übrigen liegt auch ein rechtlicher Klärungsbedarf insoweit nicht vor. Entgegen dem Vorbringen des Klägers ist es nicht „völlig offen, wie die Berichtigung des Grundbuchs herbeigeführt werden soll“, weil er nunmehr als Eigentümer im Grundbuch eingetragen sei.

Aus den §§ 463 bis 469, 471, 1098 Absatz 2 und §§ 1099 bis 1102 BGB, die gemäß § 66 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG Anwendung finden, ergeben sich ohne Weiteres die maßgeblichen Rechtsfolgen aus der hier durch Bescheid des Beklagten vom 11. April 2019 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 6. August 2019 erfolgten Ausübung des Vorkaufsrechts. Es ist nach der Rechtslage auch offensichtlich, dass es einem Eigentumserwerb der öffentlichen Hand nicht entgegensteht, dass der Kläger das Eigentum an dem streitgegenständlichen Grundstück von dem Beigeladenen zu 1. erworben und in das Grundbuch als Eigentümer eingetragen worden ist. Gemäß § 66 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG i.V.m. § 1098 Abs. 2 BGB hat das Vorkaufsrecht gegenüber Dritten, d.h. auch gegenüber demjenigen, der - wie der Kläger - das Grundstück vom Vorkaufsverpflichteten erworben hat, die Wirkung einer Vormerkung zur Sicherung des durch die Ausübung des Rechts entstehenden Anspruchs auf Übertragung des Eigentums. Bereits durch den Verweis auf § 1098 Abs. 2 BGB hat das Vorkaufsrecht damit die Wirkung einer Vormerkung, so dass auch § 883 Abs. 2 BGB sinngemäß für das Vorkaufsrecht nach § 66 BNatSchG Anwendung findet, ohne dass es eines ausdrücklichen Verweises auch auf diese Vorschrift in § 66 Abs. 3 Satz 4 BNatSchG bedurft hätte, wie der Kläger eingewandt hat. Nach § 883 Abs. 2 Satz 1 BGB ist eine Verfügung, die nach der Eintragung der Vormerkung über das Grundstück oder das Recht getroffen wird, insoweit unwirksam, als sie den Anspruch vereiteln oder beeinträchtigen würde. Da das gesetzliche naturschutzrechtliche Vorkaufsrecht gemäß § 66 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG nicht der Eintragung in das Grundbuch bedarf, bedeutet die Anwendung des § 1098 Abs. 2 BGB auf dieses Recht, dass anstelle des Zeitpunkts der Eintragung der Zeitpunkt seiner Entstehung tritt (vgl. BGH, Urt. v. 14.1.1972 - V ZR 173/69 -, juris Rn. 14 zu der dinglichen Wirkung eines besonderen Vorkaufsrechts nach früherer Rechtslage gemäß §§ 24, 25 BBauG). Eigentumsübertragungen auf einen Dritten nach Entstehung des gesetzlichen naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts sind daher gemäß § 883 Abs. 2 Satz 1 BGB insoweit unwirksam, als sie den Anspruch des Vorkaufsberechtigten vereiteln oder beeinträchtigen würden. Der vorkaufsberechtigte Träger der öffentlichen Hand

kann daher vom Vorkaufsverpflichteten, der ihm gegenüber wegen § 883 Abs. 2 Satz 1 BGB noch Eigentümer ist, die Auflassung verlangen. Die Eintragung des Trägers der öffentlichen Hand als Eigentümer erfordert nach § 19 GBO auch die Zustimmung des eingetragenen Dritten. Nach § 888 Abs. 1 BGB kann das Land daher vom Dritten verlangen, dass er der Eintragung des Landes zustimmt. Die Rechte des Dritten, insbesondere hinsichtlich des von ihm bereits gezahlten Kaufpreises, ergeben sich aus § 1100 BGB (vgl. zum Ganzen Reiff in Frenz/Müggendorf, BNatSchG, 3. Aufl., § 66 Rn. 51 f.; Fischer-Hüftle in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 3. Aufl., § 66 Rn. 51; Sauthoff in Schlacke, BNatSchG, 2. Aufl., § 66 Rn. 50; Blum in Blum/Agena/Brüggemann, Niedersächsisches Naturschutzrecht, Stand: April 2023, § 40 Rn. 96 ff.).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO und § 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen zu 2. sind erstattungsfähig, weil er - anders als der Beigeladene zu 1. - das Zulassungsverfahren mit eigenem Sachvortrag gefördert hat.