Titel:

Heilung eines Bekanntgabemangels durch Download von der Homepage der Behörde

Normenkette:

VwGO § 80 Abs. 5

BayVwVfG Art. 41 Abs. 4

DüV § 1, § 2

Leitsatz:

Die fehlerhafte öffentliche Bekanntmachung einer Allgemeinverfügung, deren verfügender Teil nicht vollständig in dem gemäß der behördlichen Praxis für öffentliche Bekanntgaben verwendeten Printmedium abgedruckt wurde, wird geheilt, sobald der Betroffene aufgrund eines Hinweises in diesem Printmedium auf die Möglichkeit des Abrufs von der Internetseite der Behörde die vollständige Allgemeinverfügung von dort abrufen kann. (Rn. 35)

Schlagnworte:

Allgemeinverfügung, Öffentliche Bekanntgabe des verfügenden Teils, Heilung eines Bekanntgabemangels durch Download von der Homepage der Behörde, „Rote Gebiete“ mit besonderen Anforderungen an die Düngung, Printmedium, Bekanntgabe, Internet, Heilung, Bekanntgabemangel, öffentlich, öffentliche Bekanntmachung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 24.08.2020 – 13a CS 20.1304

Fundstelle:

BeckRS 2020, 10405

Tenor

1. Der Antrag wird abgelehnt.
2. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die Allgemeinverfügung zur Festlegung der Gebiete nach der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterungen bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung - AVDüV) der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) vom 10. Januar 2019 (Az. ...).

2

Deren Tenor lautet wie folgt:

„1. Diese Allgemeinverfügung legt in Anlage 1 und Anlage 2 die Gebiete nach den Vorgaben des § 1 und des § 2 Ausführungsverordnung Düngeverordnung (AVDüV) fest.

a. Dieser Allgemeinverfügung ist als Anlage 1 eine Übersicht über die Gebiete und Gemarkungen nach § 1 Satz 3 und § 2 Satz 3 AVDüV angefügt. Die genaue Abgrenzung der Gebiete ist dem Kartenviewer Agrar im Serviceportal iBALIS der bayerischen Landwirtschaftsverwaltung zu entnehmen (Internetadresse: <https://www.s...bayern.de/ibaliskartenviewer>).

b. Maßgeblich für den Vollzug von § 1 Satz 1 AVDüV sind die in Anlage 2 aufgeführten Gemarkungen.

2. Diese Allgemeinverfügung kann jederzeit ganz oder teilweise widerrufen werden oder an veränderte Umstände angepasst werden.

3. Die sofortige Vollziehung der Nummer 1 wird angeordnet.

4. Diese Allgemeinverfügung gilt am Tage nach der Bekanntmachung als bekanntgegeben.

5. Die Allgemeinverfügung und ihre Begründung können bei der LfL, Institut für Ökologischen Landbau, Bodenkultur und Ressourcenschutz, ... in ... während der allgemeinen Dienstzeiten eingesehen werden. Ferner werden die Allgemeinverfügung und ihre Begründung auf der Homepage des LfL unter www.l...bayern.de/iab/duengung/207027/ eingestellt.“

3

Der Antragsteller ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs. Die Grundstücke des Betriebs liegen in den Gemarkungen ..., ..., ... und ..., für die nach Ziff. 1 iVm Anlage 2 der Allgemeinverfügung die Anforderungen nach § 1 Satz 1 AVDüV (so genannte rote Gebiete) gelten.

4

Die Allgemeinverfügung wurde mit Tenor, Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung:im Bayerischen Staatsanzeiger vom 18. Januar 2019 abgedruckt. Darunter fand sich der Hinweis „Landkreis - Nummer, Landkreis Name, Gemarkungscode einsehbar unter <https://www.b...de/staatsanzeiger/bekanntmachungen.html>“. Mit diesem Link gelangte man auf die Internetseiten der Bayerischen Staatszeitung, auf denen kostenpflichtig Einsicht in Veröffentlichungen genommen werden kann. Daneben war eine verkleinerte, nicht vermasste Karte des Freistaats Bayern in schwarz-weiß abgedruckt, aus der die Verteilung der „roten“, „grünen“ und „weißen“ Gebiete in Bayern in etwa abgelesen werden konnte, ohne dass die einzelnen Gemarkungen erkennbar gewesen wären.

5

Daneben war die Allgemeinverfügung mit den Anlagen 1 und 2 nach Angaben des Antragsgegners seit dem 7. Februar 2019 im PDF-Format auf der Internetseite der LfL abrufbar. Seit dem 3. April 2019 war sie in einer Fassung, mit der nach Angaben des Antragsgegners einige offenbare Unrichtigkeiten bereinigt worden waren, auf der Internetseite der LfL abrufbar.

6

Mit Schreiben seiner Bevollmächtigten vom 12. August 2019, das am gleichen Tag bei der LfL einging, legte der Antragsteller Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung ein. Zur Begründung wurde darin ausgeführt, dass die Allgemeinverfügung nicht wirksam bekannt gemacht worden sei. Daneben sei der Verwaltungsakt aber auch rechtswidrig. Denn die vom (Bundes-) Gesetzgeber getroffene Regelungsermächtigung zugunsten der Landesregierungen nach § 13 Abs. 2 Satz 1-4, Abs. 4 und 5 Düngeverordnung (DüV) genüge nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen. Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssten Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz hinreichend bestimmt werden. Nichts anderes gelte, wenn der Gesetzgeber das Eigentumsrecht durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen ausgestalte (unter Verweis auf BVerfG, U.v. 14.7.1981 - 1 BvL 24/78 - juris Rn. 35). Der Gesetzgeber selbst müsse die Entscheidung getroffen haben, dass bestimmte Fragen geregelt werden sollen, er müsse die Grenzen der Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen solle. Die Ermächtigung der DüV sei vor allem insofern unbestimmt, als nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 DüV auf „Gebiete von Grundwasserkörpern“ abgestellt werde. Unter einem Grundwasserkörper sei kein von vornherein feststehender Wasserkörper bzw. eine feststehende Fläche unterhalb der Erdoberfläche zu verstehen, vielmehr sei ihre Bestimmung und Beschreibung dynamischer Natur. Unklar sei weiter, was unter „Gebieten“ in § 13 Abs. 2 Satz 3 DüV zu verstehen sei. Der Gesetzgeber scheine davon auszugehen, dass die unterhalb der Erdoberfläche liegenden Grundwasserkörper den darüber liegenden Grundstücksflächen entsprächen. Aus der Begrifflichkeit des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DüV lasse sich letztlich nicht bestimmen, ob und in welchem flächenmäßigen Umfang die Nutzung des Grundeigentums eingeschränkt werden könne. Diese Entscheidung werde undifferenziert den Landesregierungen überlassen. Auch § 13 Abs. 2 Satz 4 DüV, wonach die Landesregierungen verpflichtet seien, „mindestens drei der nachfolgenden Anforderungen“ vorzuschreiben, sei unbestimmt. Die Unbestimmtheit liege darin, dass die Regelung es erlaube, wesentlich gleiche Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln, ohne hierfür konkrete Entscheidungskriterien vorzugeben. Die Regelung erlaube, dass in den sechzehn Bundesländern unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich Anzahl und Art der möglichen Anforderungen festgelegt

würden. Die Landesregierungen seien bei der Festlegung der Anforderungen völlig frei. Ein so weitgehender Beurteilungsspielraum stehe im Widerspruch zu einer nach Inhalt, Zweck und Umfang hinreichend bestimmten Ermächtigung.

7

Unabhängig davon greife die Allgemeinverfügung unverhältnismäßig in das Eigentumsrecht der betroffenen Grundstückseigentümer ein. § 1 Satz 3 i.V.m. § 1 Satz 1 und 2 AVDüV stellten eine unverhältnismäßige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums dar, als damit Eigentumsbeschränkungen für Gemarkungen festgelegt würden. Dadurch werde von dem in § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DüV verwandten Begriff des „Grundwasserkörpers“ abgewichen. Die Fläche einer Gemarkung müsse nicht einem Grundwasserkörper entsprechen. Nach § 1 Satz 1 AVDüV gälten die Anforderungen nach § 13 Abs. 2 Satz 4 DüV in allen Gemarkungen, in denen aufgrund einer Überschreitung des Schwellenwertes für Nitrat „ein Flächenanteil von mehr als 50% im Sinne des § 7 GrwV in einem schlechten chemischen Zustand ist“. Es werde also pauschal die Fläche der gesamten Gemarkung erfasst und damit auch Grundstücke, unter denen sich Grundwasserkörper, die nicht in einem schlechten Zustand seien, befänden. Eine solche Beschränkung des Grundeigentums sei weder geeignet noch erforderlich, geschweige denn angemessen. § 1 Abs. 2 AVDüV, wonach bestimmte Gemarkungen oder Teile von Gemarkungen unter bestimmten Voraussetzungen ausgenommen werden können, stehe dem nicht entgegen, da die dort genannten Kriterien nicht geeignet seien, eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers auszuschließen. Notwendig zur Wahrung des Übermaßverbots sei aber eine parzellenscharfe Abgrenzung. Weiter sei die Allgemeinverfügung rechtswidrig, weil der chemische Grundwasserzustand der Grundwasserkörper fehlerhaft, nämlich entgegen den Vorgaben des § 7 GrwV eingestuft worden sei. Bei der Festlegung der Gebiete sei insbesondere auf die bestehende Methodik der Zustandsbeurteilung der Grundwasserkörper für den Bewirtschaftungsplan 2016-2021 zurückgegriffen worden. Insofern sei erstens zu bezweifeln, ob in allen Grundwasserkörpern ein hinreichendes WRRL-Messnetz bestehe und die hierauf aufbauende Einstufung nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV (erster Verfahrensschritt) sowie die Prüfung der flächenbezogenen Voraussetzungen (dritter Verfahrensschritt) überhaupt möglich sei. Dieselben Bedenken beträfen auch die u.U. vorgenommene ergänzende Plausibilisierung der Befunde (vierter Verfahrensschritt). Es sei auch fraglich, ob in die Beurteilung nach § 7 Abs. 2 Nr. 1 GrwV hinreichend aktuelle Messergebnisse eingeflossen seien. Aufgrund fehlender oder unzureichender Datengrundlage dürfte eine zutreffende Einstufung des chemischen Grundwasserzustands derzeit nicht möglich sein. Sofern der chemische Grundwasserzustand mangels Datengrundlagen teilweise durch Einschätzung von Experten erfolgt sei genüge dies den Anforderungen des § 7 GrwV ersichtlich nicht. Zweitens sei bei der Prüfung, ob im Grundwasserkörper an einer Wassergewinnungsanlage von mehr als 100m³/d der Schwellenwert für Nitrat überschritten werde (zweiter Verfahrensschritt) auf den im Rohwasser feststellbaren Nitratwert abgestellt worden. Nach § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GrwV sei aber der Grenzwert der Trinkwasserverordnung im Wasser einer Trinkwassergewinnungsanlage „unter Berücksichtigung des angewandten Aufbereitungsverfahrens“ maßgeblich. Damit sei nicht auf das Rohwasser abzustellen. Drittens genüge die im Rahmen der Zustandsbeurteilung unter Umständen durchgeführte Prüfung, ob der von Messstellen mit Schwellenwertüberschreitung repräsentierte Flächenanteil weniger als 20% der Gesamtfläche des Grundwasserkörpers ausmache (dritter Verfahrensschritt) den Anforderungen des § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit. a) GrwV nicht. Insofern sei zunächst festzuhalten, dass im Rahmen der Zustandsbeurteilung die Vorgabe des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DüV, wonach auf § 7 GrwV in der Fassung vom 9. November 2010 abzustellen sei, missachtet worden sei. Nach der maßgeblichen Fassung des § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit. a) GrwV sei diese flächenbezogene Voraussetzung nur erfüllt, wenn die nach § 6 Abs. 2 GrwV ermittelte Flächensumme weniger als ein Drittel (nicht: ein Fünftel) der Fläche des Grundwasserkörpers betrage. Davon abgesehen sei der Flächenanteil im Grundwasserkörper nach Maßgabe des § 6 Abs. 2 GrwV zu ermitteln. Unzureichend sei, aus Gründen der Vereinfachung jeder Messstelle innerhalb eines Grundwasserkörpers pauschal und ohne Durchführung eines geostatischen oder vergleichbaren Verfahrens die gleiche Flächengröße zuzuweisen, um sodann die Flächensumme danach zu bestimmen, ob an über 20% der vorhandenen Messstellen der Schwellenwert überschritten worden sei.

8

Der Widerspruch wurde mit Widerspruchsbescheid vom 1. Oktober 2019, den Bevollmächtigten des Antragstellers am 8. Oktober 2019 gegen Empfangsbekanntnis zugestellt, als unzulässig (da verfristet) zurückgewiesen. Inhaltlich wird auf den Widerspruchsbescheid Bezug genommen.

9

Hiergegen ließ der Antragsteller am 8. November 2019 Klage zum Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach erheben, über die noch nicht entschieden wurde (AN 14 K 19.02211).

10

Mit am 16. Januar 2020 beim Verwaltungsgericht eingegangenem Schriftsatz seiner Bevollmächtigten ließ der Antragsteller den vorliegenden einstweiligen Rechtsschutzantrag stellen. Er beantragt,

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 8. November 2019 gegen die Allgemeinverfügung zur Festlegung der Gebiete nach der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterung bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung - AVDüV) der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft vom 10.1.2019, Az. ..., wird wiederhergestellt.

hilfsweise zu Ziff. I:

II.

Es wird vorläufig festgestellt, dass die Allgemeinverfügung zur Festlegung der Gebiete nach der Verordnung über besondere Anforderungen an die Düngung und Erleichterung bei der Düngung (Ausführungsverordnung Düngeverordnung - AVDüV) der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft vom 10.1.2019, Az. ..., weder durch die Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger vom 18.1.2019 noch durch die Veröffentlichung auf der Homepage der Landesanstalt für Landwirtschaft wirksam bekanntgegeben worden ist.

11

Zur Begründung führt er aus, dass er sich in der Hauptsache gegen den von einem fehlerhaft bekanntgemachten Verwaltungsakt ausgehenden Rechtsschein wende, das Klagebegehren sei auf die Beseitigung dieses Rechtsscheins gerichtet. Der Antrag sei daher statthaft. Er sei auch begründet. Der Antragsteller werde als Adressat einer fehlerhaft bekannt gemachten Verfügung in seinen Rechten verletzt. Denn die Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger vom 18. Januar 2019 werde den Anforderungen an die öffentliche Bekanntgabe von Verwaltungsakten nicht gerecht.

12

Nach Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG müsse der verfügende Teil des Verwaltungsaktes ortsüblich bekannt gegeben werden. Dies lasse eine öffentliche Bekanntgabe nur in einem regional beschränkten Bereich zu. Die Begrifflichkeit erfasse nicht auch die Bekanntmachung von überregional wirkenden Verwaltungsakten von überregional zuständigen Behörden. Die Möglichkeit einer Kenntnisnahme möglichst vieler Betroffener bestehe bei einer überregionalen und zudem kostenpflichtigen Zeitung wie dem Bayerischen Staatsanzeiger nicht. Vor dem Hintergrund des Wortlauts und des dahinter stehenden Zwecks könne Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG auch entgegen dem Widerspruchsbescheid nicht erweiternd dahingehend ausgelegt werden, dass Verwaltungsakte überregionaler Behörden mangels örtlichem Bezug nach den für sie geltenden üblichen Bestimmungen bekannt zu geben seien. Eine erweiternde Auslegung müsse dazu führen, dass diese Verwaltungsakte jedenfalls auch auf regionaler Ebene bekanntzugeben seien. Den Bürger könne eine rechtliche Obliegenheit, sich aus einem bestimmten Medium regelmäßig zu unterrichten nur dann treffen, wenn eine bestimmte Veröffentlichungsform durch Rechtsnorm festgelegt sei. Dies sei hier nicht ersichtlich. Der Antragsgegner behaupte im Widerspruchsbescheid auch nur, dass Allgemeinverfügungen stets im Bayerischen Staatsanzeiger veröffentlicht würden. Ein Nachweis fehle.

13

Außerdem sei weder die vollständige Allgemeinverfügung noch der gesamte „verfügende Teil“ im Sinne von Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG bekannt gemacht worden. Es sei anerkannt, dass Unterlagen eines Verwaltungsaktes dann Teil des verfügenden Teils seien, wenn sich der Inhalt desselben erst aus diesen Unterlagen wie Karten, Auflistungen etc. ergebe. Als solche seien die Unterlagen im selben Medium zu veröffentlichen wie der Rest des verfügenden Teils. Ein bloßer Hinweis auf die Möglichkeit zur Einsicht in die Unterlagen, etwa auf einer Homepage, genüge nicht. Die Annahme des Antragsgegners im Widerspruchsbescheid, dass der bloße Hinweis auf die Einsehbarkeit der Anlagen auf der Homepage zulässig sei, sei unzutreffend. Soweit damit auf eine in der Literatur vertretene Ansicht (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 172) verwiesen werden solle gehe die Bezugnahme an der Sache vorbei. Bei den Anlagen 1 und 2 handele es sich keinesfalls um rein „zusätzliche Informationen“, die „nur als Konkretisierung des verfügenden Teils zu dessen Bestimmtheit beitragen“,

vielmehr seien sie originärer Teil des verfügenden Teils. Mit ihnen würden die Gebiete erst verbindlich festgelegt.

14

Bei der im Staatsanzeiger abgedruckten Karte handele es sich bereits nicht zweifelsfrei um die Anlage 1 zur Allgemeinverfügung (wird ausgeführt). Die Anlage 2 sei ebenfalls nicht im Staatsanzeiger veröffentlicht worden. Dass sie nicht abgedruckt worden sei sei unstrittig. Die von der LfL behauptete Veröffentlichung auf der Internetseite und der Hinweis darauf in der Printausgabe sei weder nachvollziehbar noch genüge er Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG. Der Tatsache, dass die Anlage 2 hätte abgedruckt werden müssen, könne nicht der Umfang der Anlage 2 entgegengehalten werden. Der Umfang von lt. LfL ca. 50 Seiten hätte durch eine Komprimierung reduziert werden können. Auch wenn man davon ausgehen würde, dass der Hinweis auf die Internetadresse des Bayerischen Staatsanzeigers genüge, sei vorliegend festzustellen, dass der erfolgte Hinweis fehlerhaft sei. Denn er verweise nicht auf eine Seite, auf der die Betroffenen die einzelnen Gemarkungen hätten einsehen können. Vielmehr lande man auf einer Seite, in der die Bekanntmachungen im Volltext allein kostenpflichtig einsehbar wären. Dies genüge aber nicht.

15

Auch die Veröffentlichung auf der Homepage der LfL genüge nicht. So werde im Widerspruchsbescheid vom Antragsgegner selbst ausgeführt, dass diese Veröffentlichung nur zusätzlich erfolgt sei. Die zusätzliche Veröffentlichung genüge also auch nach Auffassung des Antragsgegners Art. 41 BayVwVfG nicht. Vielmehr decke sie sich mit Art. 27a Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG, der lediglich auf eine Ergänzung durch die Veröffentlichung im Internet abziele. Im Übrigen sei die auf der Homepage der LfL veröffentlichte Fassung der Allgemeinverfügung inzwischen verändert worden (wird ausgeführt). Der im Widerspruchsbescheid daneben ins Feld geführte Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG dürfte von vornherein nicht anwendbar sein, da die Unveränderlichkeit der veröffentlichten Inhalte auf der Homepage des LfL offenbar nicht gewährleistet sei.

16

Hinsichtlich des Hilfsantrags wurde ausgeführt, dass der Anordnungsanspruch aus der fehlerhaften Bekanntmachung der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung folge. Ein Anordnungsgrund liege bei einem Nichtakt per se vor, da bei Vorliegen eines bloßen Rechtsscheins eines Verwaltungsaktes kein schützenswertes Interesse einer Behörde ersichtlich sei, aufgrund dessen dem Adressaten ein Abwarten des Hauptsacheverfahrens zugemutet werden könne. Daneben liege er auch deshalb vor, weil der Antragsgegner das Vorliegen eines Scheinverwaltungsaktes bestreite und damit die Gefahr eines Vollstreckungsversuchs bestehe. Schließlich liege er auch deshalb vor, weil der Antragsteller durch den Nichtakt dazu verpflichtet werde, erhöhte Gewässerabstände bei der Düngung einzuhalten. Von den Feldstücken des Antragstellers seien die Feldstücke 13 und 58 (lt. Anlage ASt. 5) unmittelbar von den Auflagen des § 13 Abs. 2 Satz 4 Nr. 5 DüV i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 1 AVDüV betroffen, da diese unmittelbar an Gewässern lägen.

17

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 8.11.2019 abzulehnen.

18

Der Antrag sei unbegründet, weil die Anordnung der sofortigen Vollziehung formell rechtmäßig sei und das Vollzugsinteresse der Allgemeinheit das Suspensivinteresse des Antragstellers überwiege. Die Klage habe keine Aussicht auf Erfolg, da sie verfristet sei. Insoweit werde auf die Ausführungen im Widerspruchsbescheid vom 1. Oktober 2019 verwiesen. Ergänzend werde darauf hingewiesen, dass gerade im Falle einer Bekanntmachung im Bayerischen Staatsanzeiger sichergestellt sei, dass ein möglichst großer Teil der Betroffenen Kenntnis von der Allgemeinverfügung erlange. Denn es handle sich beim Bayerischen Staatsanzeiger um eine überregionale Zeitung. Allgemeinverfügungen würden von der LfL stets im Bayerischen Staatsanzeiger veröffentlicht, so beispielsweise auch im Rahmen der (pflanzenschutzrechtlichen) Bekämpfung des Asiatischen Laubholzbockkäfers. Es könne dahingestellt bleiben, ob der Verweis auf eine Internetseite bezüglich umfangreicher Anlagen einer Allgemeinverfügung zulässig sei oder nicht. Jedenfalls sei hier auch im Printmedium auf die vollständige Abrufbarkeit in der elektronischen Ausgabe des Printmediums verwiesen worden. Bei den vom Antragsteller angeführten Änderungen an der Allgemeinverfügung, die auf der Homepage der LfL veröffentlicht sei, habe es sich

lediglich um die Berichtigung offensichtlicher Unrichtigkeiten im Sinne von Art. 42 BayVwVfG gehandelt. Eine inhaltliche Veränderung habe seit dem 7. Februar 2019 nicht stattgefunden.

19

Der Hilfsantrag sei wegen Vorwegnahme der Hauptsache unzulässig. Dem Antragsteller könne zugemutet werden, auf den betroffenen Feldstücken die größeren Gewässerabstände bis zur Klärung der Hauptsache einzuhalten. Auf die Möglichkeit der Erteilung von Befreiungen von den Auflagen in den „roten Gebieten“ lt. den Internetseiten der LfL werde hingewiesen.

20

Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf die Behördenakten und die gewechselten Schriftsätze Bezug genommen.

II.

21

Der Antrag hat weder im Hauptantrag (hierzu 1.) noch im Hilfsantrag (hierzu 2.) Erfolg.

22

1. Der Hauptantrag ist zulässig (hierzu a.), aber unbegründet (hierzu b.).

23

a. Der Antrag ist als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 8. November 2019 (AN 14 K 19.02211) gegen die Allgemeinverfügung der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft vom 10. Januar 2019 statthaft, § 80 Abs. 5 VwGO. Denn in der genannten Allgemeinverfügung wurde in Ziffer 2 die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet.

24

Der Antragsteller ist vorliegend auch antragsbefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO analog. Ob die Adressatentheorie, nach der der Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes jedenfalls in seiner allgemeinen Handlungsfreiheit möglicherweise verletzt ist, auf den vorliegenden Fall einer Regelung durch Allgemeinverfügung anwendbar ist (dagegen Kühla/Hüttenbrink, Verwaltungsprozess, 3. Aufl. 2002, D. Rn. 60; wohl auch Schmidt-Kötters in Beck-OK VwGO, Stand 1.10.2019, § 42, Rn. 179) kann hier dahingestellt bleiben. Denn der Antragsteller ist vorliegend auch unabhängig davon möglicherweise in seinen subjektiven Rechten verletzt. Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung legt nach § 1 Satz 3 AVDüV nämlich die Gebiete fest, in denen nach § 1 AVDüV besondere Anforderungen für die Düngung der betroffenen Flächen gelten. Die Grundstücke des Antragstellers liegen nach dessen Vortrag im einstweiligen Rechtsschutzverfahren und den vorgelegten Unterlagen, insbesondere der Anlage ASt 5 zur Antragschrift, im „roten Gebiet“, für das die besonderen Anforderungen nach § 1 AVDüV gelten. Diese Festsetzung in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung wirkt sich auf die Möglichkeit der Bewirtschaftung der Flächen durch den Antragsteller potentiell negativ aus. Dies genügt für die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten, jedenfalls der allgemeinen Handlungsfreiheit.

25

Die Allgemeinverfügung vom 10. Januar 2019 in der Fassung des Widerspruchsbescheids vom 1. Oktober 2019 (§ 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) ist gegenüber dem Antragsteller auch nicht bestandskräftig geworden, so dass das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis für den vorliegenden einstweiligen Rechtsschutzantrag besteht. Denn der Widerspruchsbescheid vom 1. Oktober 2019 wurde den Bevollmächtigten des Antragstellers gegen Empfangsbekanntnis am 8. Oktober 2019 zugestellt, somit erfolgte die Klageerhebung am 8. November 2019 innerhalb der Klagefrist des § 74 VwGO.

26

Daneben war aber auch der Widerspruch vom 12. August 2019 entgegen der im Widerspruchsbescheid geäußerten Rechtsauffassung des Antragsgegners nicht verfristet. Denn die Allgemeinverfügung wurde im Bayerischen Staatsanzeiger vom 18. Januar 2019 nicht den Vorgaben des Art. 41 BayVwVfG entsprechend öffentlich bekanntgegeben.

27

Nach Art. 41 Abs. 3 Satz 1 BayVwVfG darf ein Verwaltungsakt öffentlich bekanntgegeben werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist. Eine Rechtsvorschrift, die vorliegend eine öffentliche Bekanntgabe erlaubt hätte, ist weder ersichtlich noch beruft sich der Antragsgegner darauf. Eine öffentliche

Bekanntgabe von Allgemeinverfügungen ist gemäß Art. 41 Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG aber auch zulässig, wenn die Bekanntgabe an die Beteiligten untunlich ist. Untunlich bedeutet in diesen Zusammenhang, dass die Bekanntgabe an die Beteiligten unmöglich ist oder ihr besondere Schwierigkeiten entgegenstehen (vgl. Tiedemann in Beck-OK VwVfG, 45. Edition, Stand 1.10.2019, § 41 Rn. 104 i.V.m. Rn. 88 ff.). Vorliegend richtet sich die Allgemeinverfügung an eine unbestimmte Zahl von Landwirten in ganz Bayern. Theoretisch wäre zwar über die bei den Ämtern für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) gespeicherten Daten eine Bekanntgabe der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung an alle bekannten landwirtschaftlichen Betriebe denkbar. Dieses Vorgehen würde aber einen unverhältnismäßigen Aufwand nach sich ziehen, weshalb sie hier „untunlich“ im Sinne des Art. 43 Abs. 3 Satz 2 BayVwVfG ist.

28

Die öffentliche Bekanntgabe eines schriftlichen Verwaltungsakts wird nach Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil ortsüblich bekannt gemacht wird. Hiergegen hat der Antragsgegner vorliegend verstoßen, da im Staatsanzeiger vom 18. Januar 2019 nicht der gesamte verfügende Teil der Allgemeinverfügung bekannt gemacht wurde.

29

Die Kammer vermag allerdings der Argumentation des Antragstellers, dass aufgrund der in Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG verwendeten Formulierung der „ortsüblichen“ Bekanntgabe eine öffentliche Bekanntgabe in diesem Sinne nur in regional beschränkten Bereichen möglich wäre, nicht zu folgen. Denn wie bereits das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in seinem Beschluss vom 19. Januar 2010 (13 A 841/09 - juris Leitsatz und Rn. 11) überzeugend ausgeführt hat, ist bei überregional zuständigen Behörden, die einen ebenfalls überregional wirkenden Verwaltungsakt erlassen, der Begriff „ortsüblich“ nicht so zu verstehen, dass dieser in jeder Gemeinde ortsüblich bekannt gemacht werden müsste. § 41 Abs. 4 Satz 1 VwVfG Nordrhein-Westfalen (mit dem Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG wortlautidentisch ist) sei erweiternd dahingehend auszulegen, dass Verwaltungsakte überregionaler Behörden bei fehlendem örtlichen Bezug nach den für die Behörde geltenden üblichen Bestimmungen bekanntzugeben seien. Fehlten solche Bestimmungen, könne auf die Veröffentlichungspraxis der Behörde abgestellt werden (ebenso Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 41 Rn. 160; Tiedemann in Beck-OK VwVfG, Stand 1.1.2020, § 41 Rn. 109). Vorliegend führt der Antragsgegner unter Verweis auf andere Allgemeinverfügungen der hier handelnden Behörde aus, dass öffentliche Bekanntgaben der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft immer im Staatsanzeiger veröffentlicht würden. Damit ist bei der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes anzustellenden aber auch ausreichenden summarischen Überprüfung von einer ständigen Praxis der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft auszugehen, öffentliche Bekanntgaben immer im Bayerischen Staatsanzeiger vorzunehmen.

30

Allerdings wurde vorliegend nicht der vollständige verfügende Teil im Sinne des Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG veröffentlicht. Unter dem „verfügenden Teil“ versteht man den Teil, der die Regelung im Sinne von Art. 35 BayVwVfG enthält (vgl. nur Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O. § 41 Rn. 168). Zum verfügenden Teil gehören auch sämtliche Nebenbestimmungen i. S. v. Art. 36 BayVwVfG und die Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (Tiedemann in Beck-OK VwVfG, Stand 1.1.2020, § 41 Rn. 113). Ergibt sich der verfügende Teil ganz oder teilweise aus Karten und Plänen, so genügt ein Verweis auf diese Unterlagen nicht (Tiedemann in Beck-OK VwVfG, Stand 1.1.2020, § 41 Rn. 112). So hat das Bundesverwaltungsgericht zum Flurbereinigungsrecht entschieden, dass zum „entscheidenden Teil“ des Flurbereinigungsbeschlusses i.S.d. § 6 FlurbG auch die Feststellung des Flurbereinigungsgebiets gehört und daher entweder eine Zusammenstellung der betroffenen Parzellen mit Flurstücknummern oder ein Plan, aus dem sich dies ergibt, ortsüblich bekanntzugeben ist (BVerwG, U.v. 28.10.1982 - 5 C 46/81 - juris Rn. 20). Diese Rechtsprechung ist auf das allgemeine Verfahrensrecht des VwVfG, in dem vom „verfügenden“ Teil des Verwaltungsaktes die Rede ist, zu übertragen (Stelkens a.a.O. Rn. 172; Tiedemann a.a.O. Rn. 112). Denn auch hier ist ohne Kenntnis von dem betroffenen Gebiet nicht klar, worauf sich die in der Allgemeinverfügung getroffene Regelung bezieht. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Regelung des § 74 Abs. 5 VwVfG, wonach im Planfeststellungsverfahren eine inhaltliche Bezeichnung der wesentlichen Merkmale des Vorhabens und der dazu getroffenen Regelungen ausreichend ist, die gegenüber den möglicherweise in ihren Rechten betroffenen Bürgern hinreichend Anstoßfunktion besitzt (BVerwG, U.v. 27.5.1983 - 4 C 40/81 u.a. - BVerwGE 67, 206ff, LS 3), ist hier schon deshalb nicht übertragbar, weil Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG keine mit § 74 Abs. 5 Satz 2, 2.HS

VwVfG vergleichbare Bestimmung aufweist: Danach genügt nämlich im Planfeststellungsrecht ein Hinweis auf angeordnete Auflagen. Der Gesetzgeber hat damit im Planfeststellungsrecht zum Ausdruck gebracht, dass er hier keine öffentliche Bekanntgabe des gesamten verfügenden Teils, zum dem auch die Auflagen i.S.d. Art. 36 BayVwVfG gehören, für erforderlich hält. Eine ähnliche Regelung findet sich in Art. 41 BayVwVfG nicht (Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 41 Rn. 170; Tiedemann in Beck-OK VwVfG, Stand 1.1.2020, § 41 Rn. 111; Schwarz in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2016, § 41 VwVfG, Rn. 35).

31

Nach Ziffer 1 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung werden mit ihr die Gebiete nach §§ 1 und 2 AVDüV in Anlage 1 (Karte) und Anlage 2 (Liste der Gemarkungen) festgelegt. Die Anlage 1 stellt nach Ziffer 1 Buchst. a der Allgemeinverfügung eine „Übersicht“ über die Gebiete und Gemarkungen nach § 1 Satz 3 und § 2 Satz 3 AVDüV dar. Für die genaue Abgrenzung wird in dieser Ziffer auf den Kartenviewer Agrar im Serviceportal iBALIS verwiesen. Nach Ziffer 1 Buchst. b sind für den Vollzug des § 1 Satz 1 AVDüV die in Anlage 2 aufgeführten Gemarkungen maßgeblich. Damit ergibt die Auslegung der Ziffer 1 der Allgemeinverfügung, insbesondere deren Buchstabe b, dass die in Anlage 1 zur Allgemeinverfügung enthaltene Karte im Wesentlichen nur der Veranschaulichung der getroffenen Regelung dient. Dies leuchtet aufgrund der Ungenauigkeiten der Darstellung bei einem Kartenmaßstab, der ganz Bayern erfasst bzw. erfassen muss, auch ein. Für die insbesondere den Antragsteller, dessen Grundstücke in einer in Anlage 2 zur Allgemeinverfügung aufgeführten Gemarkung liegen, interessierende Frage, ob für seine Grundstücke die strengeren Anforderungen des § 1 AVDüV („rote Gebiete“), des § 2 AVDüV („grüne Gebiete“) oder keine besonderen Anforderungen („weiße Gebiete“) gelten, ist also die Anlage 2 zur Allgemeinverfügung maßgeblich und verbindlich. Damit kann die Regelung im Sinne des Art. 35 BayVwVfG der Allgemeinverfügung nur unter Heranziehung der in Anlage 2 enthaltenen Informationen bestimmt werden. Diese ist damit auch „verfügender Teil“ im Sinne von Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG. Die Anlage 1 der Allgemeinverfügung ist dagegen ein der Erläuterung dienender Bestandteil, der nicht konstitutiv zur Bestimmung der getroffenen Regelung notwendig ist. Die Anlage 1 ist daher nicht verfügender Teil in diesem Sinne. Die Anlage 2 zur Allgemeinverfügung wurde im Bayerischen Staatsanzeiger unstreitig nicht veröffentlicht. Damit ist nicht der gesamte verfügende Teil im Sinne von Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG öffentlich bekannt gemacht worden.

32

Daran ändert auch die Argumentation des Antragsgegners im Widerspruchsbescheid (dort Seite 10), dass der Verweis bezüglich der äußerst umfangreichen Anlage 2 auf die Internetseiten des Bayerischen Staatsanzeigers mit Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG vereinbar sei, nichts. Denn dass für eine Anlage, die Bestandteil des verfügenden Teils einer Allgemeinverfügung ist, eine Veröffentlichung im Internet ausreicht lässt sich Art. 41 Abs. 4 Satz 1 BayVwVfG gerade nicht entnehmen. Dafür, dass der Umfang des verfügenden Teils irgendeine Bedeutung hätte, gibt es im Gesetz keinen Anhaltspunkt. Allerdings ist es nach Auffassung der Kammer ohne Bedeutung, dass die Internetseiten des Bayerischen Staatsanzeigers, auf denen die Anlage 2 (wohl) abrufbar ist, nicht jedermann, sondern nur registrierten Nutzern (gebührenpflichtig) zugänglich sind. Denn auch die Printausgabe des Bayerischen Staatsanzeigers muss käuflich erworben werden, um Einsicht zu nehmen. Dies ändert aber nichts daran, dass bei Abdruck des verfügenden Teils in vollem Umfang eine ordnungsgemäße öffentliche Bekanntgabe nach Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG erfolgt wäre.

33

Auch der in der Begründung des Widerspruchsbescheids herangezogene Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Bayerischen E-Governmentgesetzes (BayEGovG) vermag keine andere Rechtsfolge zu begründen. Denn dessen Voraussetzungen liegen gerade nicht vor. Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayEGovG regelt nämlich den Fall, dass eine Behörde eine öffentliche Bekanntmachung, zu der sie nach anderen Vorschriften (wie hier Art. 41 Abs. 3 BayVwVfG) verpflichtet ist, statt in Druckwerken oder Aushängen ausschließlich elektronisch veröffentlichen will. Bereits diese Voraussetzung liegt hier nicht vor. Denn die LfL wollte die Allgemeinverfügung grundsätzlich im Bayerischen Staatsanzeiger, also einem Printmedium veröffentlichen und daneben auch online auf ihrer Homepage. Dies geht eindeutig aus der Allgemeinverfügung hervor. Damit liegt ein Fall des Art. 4 Abs. 2 Satz 2 BayEGovG gerade nicht vor, allenfalls einer nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 BayEGovG, und zwar der einer fakultativen Veröffentlichung auch auf elektronischen Wege. Diese Bestimmung ergänzt damit den Art. 27 a BayVwVfG, der als Sollvorschrift regelt, dass neben einer

angeordneten öffentlichen Bekanntgabe nach ortsüblichen Bestimmungen auch eine Veröffentlichung im Internet erfolgen solle. Mangels eines expliziten gesetzlichen Verweises in Art. 41 BayVwVfG kann die zusätzliche elektronische Bekanntgabe eines öffentlich bekanntzugebenden Verwaltungsaktes aber einen Mangel der Veröffentlichung nach Art. 41 BayVwVfG nicht kompensieren (Stelkens/Bonk/Sachs a.a.O. § 27 a Rn. 26).

34

Schließlich wird der Bekanntmachungsmangel, dass nicht der gesamte verfügende Teil im Bayerischen Staatsanzeiger abgedruckt wurde, auch nicht dadurch kompensiert, dass in der Veröffentlichung auf die Homepage der LfL verwiesen wurde. Dort wurde der gesamte, also inklusive der Anlage 2, Text des verfügenden Teils der Allgemeinverfügung jedenfalls seit dem 7. Februar 2019 veröffentlicht. Dies findet seine Rechtsgrundlage in Art. 27 a BayVwVfG. Wie bereits dargestellt wurde kann aber die zusätzliche Veröffentlichung im Internet einen Mangel der öffentlichen Bekanntgabe nicht kompensieren. Ob die öffentliche Bekanntgabe wirksam erfolgt ist, bestimmt sich allein nach Art. 41 BayVwVfG. Damit ist das Zwischenergebnis festzuhalten, dass die Allgemeinverfügung durch die Veröffentlichung im Bayerischen Staatsanzeiger und die Einstellung auf die Homepage der LfL nicht wirksam bekannt gegeben wurde. Auch eine Bekanntgabe an den Antragsteller selbst bzw. dessen Bevollmächtigten ist hier nicht erfolgt. Diese setzt grundsätzlich die zuverlässige Kenntnis von dem Verwaltungsakt und eine Bekanntgabewillen der Behörde voraus (vgl. OVG Magdeburg, B. v. 20.8.2003 - 2 M 308/03 - juris Rn. 6 m.w.N.). Als grundsätzlich nicht ausreichend wird erachtet, wenn der Betroffene sich selbst Kenntnis von dem Verwaltungsakt verschafft (Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 41 Rn. 233).

35

Allerdings ist vorliegend eine Heilung der fehlerhaften Bekanntgabe der Allgemeinverfügung an den Antragsteller erfolgt. Dies ergibt sich einerseits daraus, dass der Antragsteller, wie sich aus seinem detaillierten Vorbringen im Widerspruchsverfahren wie auch im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergibt, von dem Inhalt der Allgemeinverfügung nachweislich Kenntnis erlangt hat. Daneben hat er im einstweiligen Rechtsschutzverfahren (Seite 3 des Antragschriftsatzes vom 16.1.2020) vorgetragen, dass der Inhalt der Allgemeinverfügung am 16. Juli 2019 von der Homepage der LfL vollständig abgerufen wurde. Die Kammer geht aufgrund der Besonderheiten des vorliegenden Falles davon aus, dass dies ebenso zu behandeln ist, wie wenn der Betroffene den Verwaltungsakt von der Behörde mit dem entsprechenden Bekanntgabewillen erhalten hat. Denn mit dem Abruf des Verwaltungsakts über die Homepage der LfL machte der Antragsteller von einem offiziellen, von der Behörde des Antragsgegners eröffneten und für die Kenntnisnahme vom Inhalt des Verwaltungsakts vorgesehenen Weg der Kenntniserlangung Gebrauch. Der Abruf erfolgte offenbar auch aufgrund der Bekanntmachung im Staatsanzeiger. Dieser Weg war in Ziffer 5 des Tenors der Allgemeinverfügung explizit vorgegeben. Die bewusste Bereitstellung der vollständigen Allgemeinverfügung auf der Internetseite der Behörde ersetzt insoweit den für die Heilung des Bekanntgabemangels notwendigen Bekanntgabewillen. Die Situation ist damit vergleichbar mit der Konstellation, dass ein Betroffener bei der Behörde nachfragt und ihm eine Kopie des ihm nicht bekanntgegebenen Bescheids zugeschickt wird, in dem Bewusstsein der Behörde, dass noch keine Bekanntgabe erfolgt ist (BVerwG, U. v. 18.4.1997 - 8 C 43/95 - BVerfGE 104, 301, Leitsatz 3; Stelkens in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Auflage 2018, § 41 Rn. 231).

36

Damit ist die fehlerhafte Bekanntgabe am 16. Juli 2019 geheilt worden. Der Widerspruch wurde am 12. August 2019 und damit noch innerhalb laufender Widerspruchsfrist eingelegt. Bestandskraft ist damit nicht eingetreten.

37

b. Der Antrag ist aber unbegründet.

38

Vorweg ist festzustellen, dass die Begründung der Anordnung des Sofortvollzugs in Ziffer 2 der Gründe der Allgemeinverfügung die Vorgaben des § 80 Abs. 3 VwGO einhält. Sie ist zwar relativ knapp gehalten, begründet aber in auf den Einzelfall der konkreten Allgemeinverfügung abstellender Art und Weise, warum hier ausnahmsweise die Anordnung des Sofortvollzugs notwendig ist und der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 1 VwGO dahinter zurückstehen muss (vgl. Hoppe in Eyermann,

VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 54/55). Da dies zwischen den Beteiligten nicht streitig ist erübrigen sich weitere Ausführungen dazu.

39

Im Rahmen der Begründetheit eines Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO trifft das Verwaltungsgericht eine eigenständige Abwägungsentscheidung, bei der sie das Vollzugsinteresse der öffentlichen Hand gegen das Suspensivinteresse des Betroffenen abwägt. Dabei berücksichtigt es auf der Grundlage der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung zuvorderst auch die Erfolgsaussichten der erhobenen Klage, soweit dies zu diesem Zeitpunkt bereits möglich ist. Hat die Klage voraussichtlich Aussicht auf Erfolg, so überwiegt regelmäßig das Suspensivinteresse des Betroffenen, hat sie voraussichtlich keinen Erfolg so überwiegt das Vollzugsinteresse. Lässt sich eine Aussage über die Erfolgsaussichten der Hauptsacheklage noch nicht treffen, so entscheidet das Verwaltungsgericht auf der Grundlage einer reinen Interessenabwägung.

40

Nach diesen Grundsätzen überwiegt im vorliegenden Fall das Vollzugsinteresse der öffentlichen Hand, da die Klage nach den im Zeitpunkt der Entscheidung vorliegenden Äußerungen der Beteiligten wohl keine Aussicht auf Erfolg haben dürfte. Das Vorbringen des Antragstellers kann entweder eine objektive Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung nicht begründen (1.) oder führt jedenfalls nicht zu einer Verletzung des Antragstellers in eigenen Rechte (2.), § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

41

Der Antragsteller hat seine erhobene Klage bislang noch nicht begründet. Im einstweiligen Rechtsschutzverfahren beschränkt sich sein Vortrag bislang allein auf die Frage, ob die streitgegenständliche Allgemeinverfügung ordnungsgemäß bekannt gemacht wurde. Allerdings hat er im Widerspruchsverfahren bereits zur Sache vorgetragen. Das Gericht berücksichtigt daher mangels anderweitigen Sachvortrags die Ausführungen des Antragstellers im Widerspruchsverfahren im Rahmen der vorliegenden Abwägungsentscheidung.

42

(1.) Der Antragsteller hat im Widerspruchsverfahren zunächst geltend gemacht, dass die Regelungsermächtigung für den Landesverordnungsgeber in § 13 Abs. 2 Sätze 1 bis 4, Abs. 4 und 5 DüV nicht hinreichend bestimmt sei und die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht einhielte. Diese Argumentation geht, was Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG angeht, an der Sache vorbei, da es in § 13 DüV nicht um eine Verordnungsermächtigung auf der Grundlage eines Bundesgesetzes, sondern auf der Grundlage einer Bundesverordnung geht. Die besondere, dem Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG inhärente Gewaltenteilungsproblematik (Rechtsetzung durch die Exekutive) stellt sich daher in der vorliegenden Konstellation, in der eine Bundesverordnung vorsieht, dass genauere Regelungen durch eine Landesverordnung getroffen werden, schon gar nicht. Dass Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG den Fall einer Ermächtigung zum Erlass einer Landesverordnung in einer Bundesverordnung nicht regelt ergibt sich aus dem Wortlaut der Bestimmung und ihrer systematischen Stellung im Grundgesetz. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bezieht sich auf den voranstehenden Satz 1, der eindeutig nur den Fall meint, dass ein Bundesgesetz zur Rechtsetzung durch eine Verordnung ermächtigt. Daneben steht Art. 80 GG auch im Abschnitt VII, der mit „Gesetzgebung“ überschrieben ist. Damit geht die diesbezügliche Argumentation an der Sache vorbei. Nichts anderes gilt, soweit der Antragsteller die mangelnde Bestimmtheit des § 13 DüV damit begründen will, dass dieser zum Erlass von Inhalts- und Schrankenbestimmungen für das Grundeigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG ermächtigt. Denn die insoweit einschlägige und vom Antragsteller angeführte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (U.v. 14.7.1981 - 1 BvL 24/78 - juris insb. Rn. 35) stellt lediglich fest, dass der parlamentarische Gesetzgeber eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht selbst regeln müsse. Wegen der freiheitsichernden Bedeutung von Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG sei er aber gehalten, die Voraussetzungen, unter denen der Gebrauch des Eigentums eingeschränkt werden darf, nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt zu regeln. Damit werden aber auch über Art. 14 GG nur Anforderungen an das formelle Gesetz, hier das Düngegesetz vom 9. Januar 2009 (BGBl. I S. 54ff), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1068) gestellt. Dass dieses nicht hinreichend bestimmt sei wird weder vom Antragsteller vorgetragen noch ist dies ersichtlich.

43

Allerdings muss auch eine Bestimmung in einer Bundesverordnung, die zum Erlass konkretisierender Regelungen in einer Landesverordnung ermächtigt, hinreichend bestimmt sein. Dies ergibt sich schon aus allgemeinen rechtsstaatlichen Gründen (vgl. Grzeszick in Maunz/Dürig, GG, Stand Oktober 2019, Art. 20 VII, Rn. 58; Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 127). Dass dies bei § 13 Abs. 2 Sätze 1 bis 4, Abs. 4 und Abs. 5 DüV nicht der Fall wäre, ist jedoch nicht erkennbar. Der Antragsteller argumentiert insoweit einerseits, dass der Begriff „Gebiete von Grundwasserkörpern“ zu unbestimmt sei. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 Grundwasserverordnung (GrwV) aktualisiert die zuständige Behörde zum 22. Dezember 2013 und danach alle sechs Jahre die Festlegung von Lage und Grenzen der Grundwasserkörper im Sinn des § 3 Nr. 6 Wasserhaushaltsgesetz (WHG). § 2 Abs. 1 Nr. 1 GrwV verweist mit der Verwendung des Begriffs des Grundwasserkörpers explizit auf § 3 Nr. 6 WHG, wo der Grundwasserkörper legal definiert ist. Zwar ist dem Antragsteller zuzugestehen, dass ein Grundwasserkörper keine feststehende Fläche ist. Dies ergibt sich schon aus der Verpflichtung für die zuständige Behörde, nach § 2 GrwV alle sechs Jahre die Lage und Grenzen der Grundwasserkörper festzulegen und diese nach der Anlage 1 Nr. 1 zur GrwV zu beschreiben. Was mit „Gebiete von Grundwasserkörpern“ gemeint ist, ist damit aber klar: Nämlich die Grundwasserkörper, wie sie alle sechs Jahre beschrieben werden. Auch was mit „Gebiete“ in § 13 Abs. 2 DüV gemeint ist, ist hinreichend klar. Die Verordnung geht, wie der Antragsteller zutreffend argumentiert, grundsätzlich von der Deckungsgleichheit der über dem Grundwasserkörper liegenden Flächen mit diesen aus. Ob dies immer der Fall ist, ist für die Frage, ob § 13 Abs. 2 DüV hinreichend bestimmt ist aber irrelevant. Aus der Verordnung ist vielmehr hinreichend klar erkennbar, was der Ordnungsgeber mit ihr meint. Dass aus der Begrifflichkeit in § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 DüV nicht abgeleitet werden kann, in welchem Umfang die Nutzung des Grundeigentums eingeschränkt werden kann, trifft dagegen nicht zu. Vielmehr geht die Düngeverordnung grundsätzlich von der Entsprechung von Grundwasserkörper und darüber liegende Grundflächen aus und ermächtigt die Verwaltung, konkret festzulegen, inwiefern diese Entsprechung vorliegt.

44

Auch soweit in § 13 Abs. 2 Satz 4 DüV festgelegt wird, dass in Landesverordnungen „mindestens drei der nachfolgenden“ insgesamt 14 Anforderungen festgelegt werden, liegt eine rechtsstaatlichen Grundsätzen widersprechende zu geringe Bestimmtheit nicht vor. Zwar trifft es zu, dass diese Festlegung zu unterschiedlichen Regelungen in den 16 Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland führen kann. Unterschiedliche Regelungen in unterschiedlichen Ländern sind aber dem Föderalismus inhärent und per se auch nicht zu beanstanden. Hinzu kommt, dass die Auswahl aus den 14 Angeboten in Möglichkeiten sich immer am Ziel des Schutzes der Gewässer vor Nitrat und Phosphat orientieren muss, was in § 13 Abs. 2 Satz 1 DüV als Ziel des Erlasses von vom Düngegesetz abweichenden Vorschriften genannt ist, orientieren muss. Damit ist die Verordnungsermächtigung aber hinreichend bestimmt.

45

(2.) Die übrigen Angriffe des Antragstellers gegen die Allgemeinverfügung lassen nicht erkennen, dass der Antragsteller dadurch in eigenen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO) verletzt sein könnte. Ob diese die objektive Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung begründen können kann daher dahingestellt bleiben.

46

Dies gilt einerseits für das Argument, es sei zu bezweifeln, ob in allen Grundwasserkörpern ein hinreichendes WRRL-Messnetz bestehe. Denn es fehlt insoweit an jeglichen Angaben, inwiefern dies in der Region, in der sich die Flächen des Antragstellers befinden der Fall sei und wie sich dies auf diese Flächen auswirken könnte. Andererseits betrifft dies auch die Behauptung, dass bei der Prüfung, ob im Grundwasserkörper der Schwellenwert für Nitrat überschritten sei, entgegen § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GrwV auf den im Rohwasser feststellbaren Wert abgestellt worden sei. Insoweit fehlt es an einer Behauptung und ggf. Plausibilisierung, ob und inwiefern die vom Antragsteller geforderte Berücksichtigung der „angewandten Aufbereitungsverfahren“ nach § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GrwV Auswirkungen auf die Aufnahme der Gemarkungen, in denen sich die Grundstücke des Antragstellers befinden, in die Anlage 2 der Allgemeinverfügung gehabt hätte. Und schließlich hat der Antragsteller auch nicht ausgeführt, welche Auswirkungen es für seine Flächen gehabt hätte, wenn wie von ihm gefordert die Bewertung des Grundwasserzustands gemäß § 7 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lit. a) GrwV i.d.F. vom 9. November 2010 erfolgt wäre.

47

Das gleiche gilt für die Argumentation, die Allgemeinverfügung würde unverhältnismäßig in die Eigentumsgrundrechte der betroffenen Grundstückseigentümer eingreifen, da mit der Allgemeinverfügung

Eigentumsbeschränkungen für ganze Gemarkungen festgelegt würden, auch wenn die Gemarkungsgrenzen nicht mit den Grenzen des jeweiligen Grundwasserkörpers übereinstimmen. Auch hier fehlt es wieder an einer Begründung ob bzw. inwiefern dies bezogen auf die dem im Eigentum des Antragstellers stehenden Grundstücke der Fall ist.

48

2. Soweit der Antragsteller im Hilfsantrag den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO begehrt ist dieser bereits unzulässig. Denn der im Hauptantrag gestellte Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO ist zulässig (siehe oben). Damit ist nach § 123 Abs. 5 VwGO für einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung kein Raum mehr.

49

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

50

Der Streitwert war nach § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit jeweils in Höhe des Auffangstreitwerts festzusetzen. Dabei geht die Kammer sowohl für den Hauptantrag als auch für den Hilfsantrag, über den zu entscheiden war, von dem hälftigen Auffangstreitwert aus. Diese Beträge waren nach § 45 Abs. 1 Satz 2 GKG zu addieren.