

Titel:

Genehmigung der gastronomischen Nutzung eines Stegs

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 3, Nr. 5, § 124a Abs. 4 S. 4, Abs. 5 S. 2

WHG § 36

BayWG Art. 20, Art. 58 Abs. 1 S. 2

BNatSchG § 26, § 67 Abs. 1

BayNatSchG Art. 18 Abs. 1, Art. 56

BauGB § 29 Abs. 1, § 35 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 5

BGB § 133, § 157

Leitsätze:

1. Aus einer privatrechtlichen Vereinbarung zur Nutzung eines Stegs als öffentlicher Seezugang lässt sich kein Anspruch auf öffentlich-rechtliche Zulassung des Stegs zu Bewirtungszwecken ableiten. (Rn. 13 – 14) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Mitprüfung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes bei der wasserrechtlichen Anlagengenehmigung nach Art. 20 BayWG ergibt sich aus deren Ersetzungswirkung aufgrund Art. 18 Abs. 1 BayNatSchG. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Erweiterung der Nutzung des Stegs um die Bewirtung von Restaurantgästen stellt bauplanungsrechtlich eine Nutzungsänderung dar; die Nutzung zur Bewirtung verlässt das Nutzungsspektrum als Boots- und Badesteg. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)

4. Bei der gastronomischen Nutzung der Steganlage handelt es sich um eine im Außenbereich wesensfremde Nutzung, die die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Berufungszulassung (abgelehnt), gastronomische Nutzung eines Stegs, wasserrechtliche Genehmigung und Nutzungsuntersagung, Wohl der Allgemeinheit, Belange des Naturschutzes (Landschafts- und Vogelschutzgebiet), baurechtliche Nutzungsänderung im Außenbereich, wasserrechtliche Genehmigung, Steg, Nutzung, Ammersee-West, Nutzungsuntersagung, Allgemeinwohl, Naturschutzgebiet, Außenbereich

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 08.10.2019 – M 2 K 18.1350

Fundstellen:

BeckRS 2020, 24816

LSK 2020, 24816

NVwZ-RR 2021, 149

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Kläger tragen die Kosten des Zulassungsverfahrens als Gesamtschuldner.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Kläger begehren die Genehmigung der gastronomischen Nutzung eines Stegs und wenden sich gegen eine diesbezügliche Nutzungsuntersagung.

2

Der Kläger zu 1 ist Eigentümer des Grundstücks FINr. 6...5/11 Gemarkung R... Die Klägerin zu 2 betreibt dort das Restaurant „S...“ mit Innen- und Außengastronomie. Der Beklagte gestattet dem Kläger zu 1 privatrechtlich die Nutzung der Grundstücke FINr. 1...1/109 und 1...1 Gemarkung D... mit See-Einbauten.

3

Am 22. September 2016 informierte die Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen das Landratsamt Landsberg am Lech (im Folgenden: Landratsamt) über die gastronomische Nutzung der Steganlage durch die Kläger.

4

Mit Bescheid vom 1. Februar 2018 lehnte das Landratsamt den Antrag der Klägerin zu 2 auf Nutzung des in den Ammersee (FINr. 1...1) eingebauten Stegs vor dem Grundstück FINr. 6...5/11 zum Zwecke der gastronomischen Gästebewirtung ab (Nr. 1). Den Klägern wurde untersagt, den vor dem Grundstück FINr. 6...5/11 in den Ammersee eingebauten Steg zum Zwecke der gastronomischen Gästebewirtung zu nutzen. Die Nutzungsuntersagung beinhaltet auch das Verbot zur Aufstellung von Tischen und Stühlen auf dem Steg (Nr. 2). Für den Fall der Nichtbefolgung der Nutzungsuntersagung wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 3.000 Euro angedroht (Nr. 3).

5

Das Verwaltungsgericht München wies die hiergegen erhobene Klage mit Urteil vom 8. Oktober 2019 ab. Die gastronomische Nutzung sei nicht bestandsgeschützt, weil der Steg allenfalls als Bootssteg und/oder Badesteg genehmigt sei. Das Vorhaben sei nicht genehmigungsfähig, weil es der natürlichen Eigenart der Landschaft entsprechend dem Schutz im Landschaftsschutz- und Vogelschutzgebiet widerspreche.

6

Mit ihrem Zulassungsantrag verfolgen die Kläger ihr Rechtsschutzbegehren weiter.

II.

7

Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg. Die von den Klägern geltend gemachten Zulassungsgründe sind nicht hinreichend dargelegt oder liegen nicht vor (§ 124 Abs. 2 Nr. 1, 3 und 5 VwGO, § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO).

8

1. Aus dem Vorbringen der Kläger ergeben sich keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

9

Der Zulassungsantrag stellt keinen tragenden Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Ersturteils durch schlüssige Gegenargumente infrage (vgl. BVerfG, B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 16). Solche sind nicht erst dann gegeben, wenn bei der im Zulassungsverfahren allein möglichen summarischen Überprüfung der Erfolg des Rechtsmittels wahrscheinlicher ist als der Misserfolg (BVerfG, B.v. 16.4.2020 - 1 BvR 2705/16 - juris Rn. 22; B.v. 3.3.2004 - 1 BvR 461/03 - BVerfGE 110, 77 = juris Rn. 19). Bei der Beurteilung ist nicht auf einzelne Elemente der Urteilsbegründung, sondern auf das Ergebnis der Entscheidung, also die Richtigkeit des Urteils nach dem Sachauspruch in der Urteilsformel, abzustellen (BVerfG, B.v. 16.7.2013 - 1 BvR 3057/11 - BVerfGE 134, 106 = juris Rn. 40; BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - DVBl 2004, 838 = juris Rn. 9).

10

1.1 Der Zulassungsantrag zieht die verwaltungsgerichtliche Annahme, die gastronomische Nutzung des Stegs sei nicht bestandsgeschützt, nicht ernstlich in Zweifel. Die Kläger zeigen nicht schlüssig auf, dass die gastronomische Nutzung des gegenständlichen Stegs behördlich genehmigt worden wäre mit der Folge, dass diese formell bestandsgeschützt ausgeübt werden dürfte. Die gegenteilige Feststellung des Verwaltungsgerichts, die Steganlage sei ausweislich der Verwaltungsakten nur als Boots- und/oder Badesteg genehmigt worden, ist nicht ernstlich zweifelhaft.

11

1.1.1 Nach Art. 43 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG wird ein Verwaltungsakt - und somit auch eine wasserrechtliche Anlagengenehmigung nach Art. 20 BayWG bzw. Art. 59 BayWG a.F. - mit dem Inhalt wirksam, mit dem er

bekanntgegeben worden ist. Die Reichweite der materiellen Bestandskraft und die Tatbestandswirkung eines Verwaltungsakts werden durch seinen Regelungsgehalt bestimmt (BVerwG, U.v. 11.12.2014 - 3 C 6.13 - BVerwGE 151, 129 = juris Rn. 18). Dieser richtet sich in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB nach dem erklärten Willen der erlassenden Behörde, wie ihn der Empfänger bei objektiver Würdigung verstehen konnte (BVerwG, U.v. 21.8.2018 - 1 C 21.17 - BVerwGE 162, 382 = juris Rn. 25). Bei der Ermittlung des objektiven Erklärungswerts ist in erster Linie auf den Entscheidungssatz und die Begründung des Verwaltungsakts abzustellen (BVerwG, U.v. 26.7.2006 - 6 C 20.05 - BVerwGE 126, 254 = juris Rn. 78). Von Bedeutung für die Auslegung sind aber auch auf die bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Begleitumstände, insbesondere die einer Genehmigung vorausgehenden Anträge und die ihr zugrundeliegenden Rechtsnormen (BVerwG, U.v. 24.7.2014 - 3 C 23.13 - NVwZ-RR 2015, 21 = juris Rn. 18; vgl. auch Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 43 Rn. 62).

12

1.1.2 Gemessen an diesen Maßstäben ist weder dargelegt noch sonst erkennbar, dass der Steg (auch) als Anlage zur gastronomischen Nutzung genehmigt worden wäre. Aus dem Bescheid vom 9. Juni 1966 (vgl. Behördenakte S. 18 ff.) lässt sich dies entgegen der Auffassung der Kläger nicht herleiten. Der Entscheidungstenor genehmigt die Verlängerung des vorhandenen „Bootsteges“; von einer Nutzung zu Bewirtungszwecken ist keine Rede. Auch aus den Bescheidsgründen und den Verwaltungsakten ist ein solcher Nutzungszweck nicht erkennbar. Aus den von den Klägern im Zulassungsverfahren vorgelegten Unterlagen (vgl. Anlagen K 11 bis 14) ergibt sich ebenfalls nicht, dass der Steg seinerzeit zur Bewirtung genutzt worden wäre. Hieraus ist nur zu entnehmen, dass dieser auch von den Gästen des Restaurants und Cafés „C...“ insbesondere zur An- und Abfahrt mit dem Boot genutzt werden durfte.

13

1.1.3 Auch aus den privatrechtlichen Nutzungsvereinbarungen des Klägers zu 1 mit der Bayerische Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen können die Kläger, wie das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen hat (vgl. UA S. 4), keinen Anspruch auf öffentlich-rechtliche Zulassung des Stegs zu Bewirtungszwecken ableiten. Selbst wenn eine solche Nutzung, was zwischen den Beteiligten streitig ist, vom Gestattungsumfang mitumfasst wäre, könnte sich hieraus kein Anspruch auf wasserrechtliche Genehmigung der Steganlage einschließlich dieser Nutzung ergeben. Dass der Gestattungsvertrag privatrechtlich geschlossen wurde, ergibt sich aus der Vertragsurkunde (vgl. Behördenakte S. 146) und wird vom Zulassungsantrag nicht bestritten (vgl. Schriftsatz vom 9.5.2020 S. 9). Das Zulassungsvorbringen, die in das Genehmigungsverfahren zur Verlängerung des Stegs eingebundene Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen habe nur einen Nutzungsvertrag schließen dürfen, der mit den öffentlich-rechtlichen Interessen vereinbar sei, geht ins Leere. Die Vereinbarung regelt, dass der Nutzungsinhaber alle für die Seenutzungen erforderlichen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen selbst zu beschaffen hat; bei deren rechtskräftiger Ablehnung erlischt die Gestattung (vgl. Vereinbarung vom 9.3.2010 Nr. 2).

14

Abgesehen davon haben die Kläger nicht aufgezeigt, dass sie auf Grundlage der mit dem Beklagten geschlossenen Nutzungsvereinbarung berechtigt wären, den Steg zu Bewirtungszwecken zu nutzen. Nr. 19.2 der Vereinbarung regelt die Nutzung des Stegs allein als „öffentlicher Seezugang“ (vgl. Behördenakte S. 150). In Nr. 19.12 ist festgelegt, dass bei der Benutzung der See-Einbauten den ökologischen Belangen der Vorrang gegenüber Freizeit- und Erholungsnutzungen einzuräumen ist.

15

1.2 Die Genehmigungspflicht der Nutzungserweiterung des Boots- und Badestegs um eine gastronomische Bewirtung ist nicht ernstlich zweifelhaft.

16

Nach Art. 20 Abs. 1 BayWG dürfen Anlagen im Sinn des § 36 WHG, die nicht der Benutzung, der Unterhaltung oder dem Ausbau dienen, an Gewässern erster oder zweiter Ordnung nur mit Genehmigung der Kreisverwaltungsbehörde errichtet, wesentlich geändert oder stillgelegt werden. Der Ammersee ist ein Gewässer erster Ordnung gemäß Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 BayWG und Nr. 62 der Anlage 1 zum BayWG.

17

Auch wenn die Genehmigung nach Art. 20 BayWG anlagenbezogen ist, kann bei der Beurteilung, ob eine wesentliche Änderung der Anlage vorliegt, deren zweckentsprechende Nutzung nicht außer Betracht gelassen werden (vgl. BayVGH, U.v. 14.1.1986 - 8 B 80 A.1734 - BayVBl 1986, 524/526 f.). Eine

„wesentliche Änderung“ kann deshalb im Einzelfall auch in der Intensivierung oder Erweiterung der Nutzung einer bestehenden Anlage liegen (vgl. BayVGh, B.v. 17.11.2016 - 8 ZB 15.1363 - juris Rn. 8). Maßgeblich ist, ob durch die Änderung die Belange des Gemeinwohls anders oder stärker als bisher berührt werden können (vgl. Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Stand Oktober 2019, Art. 20 BayWG Rn. 37). Dies hat das Landratsamt, auf dessen Bescheid das Ersturteil verweist (vgl. UA S. 4), zutreffend damit begründet, dass durch die Änderung der Art der Nutzung und der Frequentierung des Stegs eine Beeinträchtigung wasserwirtschaftlicher und naturschutzrechtlicher (vgl. dazu Art. 18 Abs. 1 BayNatSchG) Belange nicht auszuschließen sei (vgl. Bescheid vom 1.2.2018 S. 3). Das Zulassungsvorbringen, die Bewirtung an nur einem einzigen Tisch lasse keine schädlichen Gewässerunreinigungen „erwarten“, verkennt den für die Beurteilung der Genehmigungspflicht geltenden Prognosemaßstab. Ob schädliche Gewässeränderungen zu erwarten sind (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 WHG), ist erst im Genehmigungsverfahren zu klären (vgl. Knopp in Sieder/Zeitler, BayWG, Art. 20 Rn. 49).

18

1.3 Nicht ernstlich zweifelhaft ist die Wertung des Erstgerichts, der Steg sei als Anlage zur gastronomischen Nutzung nicht genehmigungsfähig, weil dies der natürlichen Eigenart der Landschaft im Landschafts- und Vogelschutzgebiet widerspricht.

19

1.3.1 Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 WHG sind Anlagen in, an, über und unter oberirdischen Gewässern so zu errichten, zu betreiben, zu unterhalten und stillzulegen, dass keine schädlichen Gewässeränderungen zu erwarten sind und die Gewässerunterhaltung nicht mehr erschwert wird, als es den Umständen nach unvermeidbar ist. Anlagen in diesem Sinne sind insbesondere Stege (§ 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 WHG). Im Übrigen gelten die landesrechtlichen Vorschriften. Nach Art. 20 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 2 BayWG darf eine Anlagengenehmigung nur versagt, an Bedingungen und Auflagen geknüpft oder widerrufen werden, soweit das Wohl der Allgemeinheit - insbesondere die Verhinderung schädlicher Gewässeränderungen - es erfordert.

20

1.3.2 Die dem Ersturteil zugrundeliegende Auffassung, bei der Entscheidung über die wasserrechtliche Genehmigung des Stegs nach Art. 20 BayWG seien Belange des Naturschutzes mitzuprüfen (vgl. UA S. 4 unten), greift der Zulassungsantrag nicht an. Diese verwaltungsgerichtliche Wertung erweist sich auch als zutreffend, ohne dass geklärt werden müsste, ob der Begriff des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere in Gestalt der Verhinderung schädlicher Gewässeränderungen im Sinne der § 36 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 3 Nr. 10 WHG und Art. 20 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 2 BayWG, auch Belange erfasst, die außerhalb der wasserrechtlichen Zielsetzung liegen (vgl. hiergegen BVerfG, B.v. 15.7.1981 - 1 BvL 77/78 - BVerfGE 58, 300 = juris Rn. 178; offengelassen BVerfG, U.v. 17.3.1989 - 4 C 30.88 - BVerfGE 81, 347 = juris Rn. 17 und BayVGh, U.v. 5.11.1990 - 22 B 87.3878 - NVwZ-RR 1991, 237; vgl. auch Faßbender in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2020, § 3 WHG Rn. 76 ff.; Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Art. 20 BayWG Rn. 44 ff.).

21

Denn die Mitprüfung von Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes ergibt sich hier schon aus der Ersetzungswirkung der wasserrechtlichen Anlagengenehmigung aufgrund Art. 18 Abs. 1 BayNatSchG (vgl. Drost, Das neue Wasserrecht in Bayern, Art. 20 Rn. 49; vgl. auch Nr. 2.2.15.2 der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des Wasserrechts [VWWas] vom 27.1.2014 AllIMBI S. 57 ff.). Der Steg liegt im Geltungsbereich der Verordnung „Landschaftsschutzgebiet Ammersee-West“ vom 1. Oktober 1997 (im Folgenden: LSG-VO, zuletzt geändert durch Verordnung vom 1.8.2016), die - mit der Befreiungsmöglichkeit im Einzelfall (vgl. § 7 LSG-VO) - alle Handlungen verbietet, die geeignet sind, den Charakter des Landschaftsschutzgebiets zu verändern oder seinem Schutzzweck zuwiderlaufen (vgl. § 4 LSG-VO) und eine Erlaubnispflicht für die Änderung baulicher Anlagen statuiert (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 LSG-VO). Diese Gestattungen werden durch die Anlagengenehmigung nach Art. 20 BayWG ersetzt; die Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung der nach der Schutzverordnung erforderlichen Gestattung vorliegen und die nach Naturschutzrecht zuständige Behörde ihr Einvernehmen erklärt (Art. 18 Abs. 1 BayNatSchG). Die naturschutzrechtliche Erlaubnis bzw. Befreiung geht dabei in der wasserrechtlichen Genehmigung nach Art. 20 BayWG auf (vgl. auch BayVGh, B.v. 24.3.2020 - 1 ZB 18.69 - juris Rn. 4; B.v. 8.2.2012 - 8 ZB 11.1504 - ZLW 2013, 143 = juris Rn. 12).

22

1.3.3 Die gastronomische Nutzung des Stegs widerspricht dem Landschaftsschutzgebiet „Ammersee-West“, weil sie dessen besonderem Schutzzweck zuwiderläuft (vgl. § 26 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 4 LSG-VO); ob diese auch den Charakter des Gebiets verändert, bedarf deshalb keiner abschließenden Entscheidung.

23

Schutzzweck des Landschaftsschutzgebiets „Ammersee-West“ ist es, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu gewährleisten, insbesondere die für den Schutz seltener und störungsempfindlicher Vogelarten notwendigen Brut- und Rastbiotope von Beeinträchtigungen freizuhalten, um damit den Fortbestand dieser Arten zu sichern (vgl. § 3 Nr. 1 Buchst. b LSG-VO). Zudem sollen die sich für die Erholung eignenden Landschaftsteile - bei größtmöglicher Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft - für die Allgemeinheit gesichert und erhalten werden (vgl. § 3 Nr. 2 LSG-VO). Das Landratsamt sieht diese Schutzzwecke durch eine Bewirtung am Steg - wenn auch nur an einem einzigen Tisch - als gefährdet an, weil mit ihr Störungen verursacht würden bzw. eine Entwicklung eingeleitet würde, die sich negativ auf das Vogelschutzgebiet und den Charakter des Gebiets als naturnaher See („Bauernsee“) auswirke (vgl. Bescheid vom 1.2.2018 S. 5, auf den das Ersturteil verweist, vgl. dort UA S. 4).

24

Diese Wertung hinsichtlich des Zuwiderlaufens gegen den Schutzzweck des Landschaftsschutzgebiets zieht der Zulassungsantrag nicht ernstlich in Zweifel. Die Behauptung der Kläger, die Bewirtung an einem einzigen Tisch (von März bis Oktober und nur bei schönem Wetter) sei nicht geeignet, Störungen zu verursachen oder die für den Schutz seltener oder störungsempfindlicher Vogelarten notwendigen Brut- und Rastbiotope zu beeinträchtigen, ist nicht näher belegt. Das Landratsamt hat dem plausibel entgegengesetzt, dass ein gastronomischer Betrieb regelmäßig Lärm verursache und dies gerade in den Abendstunden, in denen sonstige Störfaktoren ausklingen, einen Stressfaktor für störungsempfindliche Vogelarten darstelle (vgl. Schreiben vom 16.7.2020 S. 10). Im Übrigen lässt der Zulassungsantrag außer Acht, dass sich auch aus einer maßvollen Gastronomie eine unerwünschte Vorbild- bzw. Bezugsfallwirkung für weitere schutzgebietsfremde Nutzungswünsche ergeben dürfte (vgl. BayVGh, B.v. 18.3.2015 - 14 ZB 13.422 - juris Rn. 13; U.v. 25.9.2012 - 14 B 10.1550 - BayVBl 2013, 601 = juris Rn. 37; vgl. auch Fischer-Hüftle/Egner/Meßerschmidt/Mühlbauer, Naturschutzrecht in Bayern, Stand Oktober 2019, § 26 BNatSchG Rn. 42). Auch das Zulassungsvorbringen, die Gefährdung des Ökosystems durch Badende sei höher einzustufen als durch die Bewirtung, überzeugt nicht. Wenngleich der Badebetrieb die Erhaltungsziele des Schutzgebiets auch beeinträchtigen kann, ist eine Ungleichbehandlung beider Nutzungsarten nicht willkürlich, weil das Landratsamt bei der Ausweisung des Europäischen Vogelschutzgebiets „Ammerseegebiet“ (Gebiets-Nr. 7932471, vgl. Anlage 2 zu § 1 Nr. 2 der Bayerischen Verordnung über die Natura 2000-Gebiete [Bayerische Natura 2000-Verordnung - BayNat2000V]) im Jahr 2006 rechtsfehlerfrei entschieden hat, bereits bestehende und genehmigte Nutzungen zu tolerieren, sodass es insoweit nicht an jedem System fehlt (vgl. auch BVerwG, B.v. 24.7.2014 - 4 B 34.14 - BauR 2014, 1923 = juris Rn. 4). Hinzu kommt, dass eine Nutzung als Badesteg dem Erholungszweck für die Allgemeinheit dienen kann (vgl. § 3 Nr. 2 LSG-VO).

25

1.3.4 Der Zulassungsantrag zeigt auch nicht auf, dass die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 7 Abs. 1 LSG-VO i.V.m. § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG und Art. 56 Satz 3 BayNatSchG (anstelle Art. 49 Abs. 1 BayNatSchG a.F.) vorliegen könnten.

26

1.3.4.1 Die Nutzung des Stegs zur Bewirtung ist nicht aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG). Die verwaltungsgerichtliche Wertung, die beantragte gastronomische Nutzung des Stegs diene allein dem privaten, gewerblichen und auf Gewinnerzielung angelegten Interesse der Kläger (vgl. UA S. 4), erweist sich als rechtsfehlerfrei. Auch der von den Klägern angeführte Beitrag zur Förderung des Tourismus lässt kein qualifiziertes öffentliches Interesse (vgl. BVerwG, B.v. 20.2.2002 - 4 B 12.02 - NuR 2003, 351 = juris Rn. 4) erkennen. Der Bewirtung im gegenständlichen Umfang (ein Tisch) kommt keinerlei infrastrukturelle Wirkung zu (vgl. BayVGh, B.v. 19.8.2014 - 8 CS 14.1300 - BayVBl 2015, 200 = juris Rn. 15).

27

1.3.4.2 Die Kläger haben auch nicht dargetan, dass die Anwendung der Verbote der Schutzgebietsverordnung im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar wäre (vgl. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG). Die Unzumutbarkeit kann sich dabei nur aus objektiv grundstücksbezogenen Besonderheiten ergeben, nicht jedoch aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen oder entgangenen Gewinnmöglichkeiten (vgl. OVG NW, B.v. 30.1.2017 - 8 A 1205/14 - NWVBI 2017, 312 = juris Rn. 15 ff.; Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 67 BNatSchG Rn. 15).

28

1.3.5 Ob die Nutzungserweiterung des Stegs zudem einer Erlaubnis der unteren Naturschutzbehörde nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 LSG-VO bedürfte, was der Zulassungsantrag bestreitet, bedarf im Hinblick auf die Ausführungen zum Handlungsverbot nach § 4 LSG-VO (vgl. oben Rn. 22 ff.) keiner abschließenden Entscheidung.

29

1.4 Die aufgeführten Belange des Naturschutzes stehen auch bauplanungsrechtlich einer Nutzungsänderung des Stegs zu Bewirtungszwecken entgegen. § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB, wonach ein Vorhaben öffentliche Belange beeinträchtigt, wenn es u.a. Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt, ist bei der Genehmigung nach Art. 20 BayWG zu beachten (vgl. Art. 56 Satz 1 Nr. 1 und S. 2 BayBO).

30

Die Erweiterung der Nutzung des Stegs um die Bewirtung von Restaurantgästen stellt bauplanungsrechtlich eine Nutzungsänderung nach § 29 Abs. 1 BauGB dar. Eine solche liegt vor, wenn durch die Verwirklichung eines Vorhabens die einer genehmigten Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Aufnahme dieser veränderten Nutzung bodenrechtliche Belange neu berührt werden können, so dass sich die Genehmigungsfrage unter bodenrechtlichem Aspekt neu stellt. Die Variationsbreite der bisherigen Nutzung wird auch dann überschritten, wenn das bisher charakteristische Nutzungsspektrum durch die Änderung erweitert wird (BVerwG, U.v. 18.11.2010 - 4 C 10.09 - BVerwGE 138, 166 = juris Rn. 12; vgl. auch Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 29 Rn. 20 f.). So liegt der Fall hier. Die Nutzung zur Bewirtung verlässt das Nutzungsspektrum als Boots- und Badesteg.

31

Dieses Umnutzungsvorhaben ist nicht genehmigungsfähig, weil die Steganlage und ihre Nutzung für Boote, Baden und Gastronomie (zur einheitlichen Betrachtung von baulicher Anlage und ausgeübter Nutzung vgl. BVerwG, B.v. 3.12.1990 - 4 B 145.90 - UPR 1991, 271 = juris Rn. 3 f.) - wie oben dargelegt (vgl. Rn. 18 ff.) - die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigt (§ 35 Abs. 2 und 3 Nr. 5 BauGB). Hinzu kommt, dass es sich bei der gastronomischen Nutzung der Steganlage um eine im Außenbereich wesensfremde Nutzung handelt, die die natürliche Eigenart der Landschaft und ihren Erholungswert beeinträchtigt (vgl. BVerwG, U.v. 14.4.2000 - 4 C 5.99 - NVwZ 2000, 1048 = juris Rn. 31). Die Zulassung einer solchen wesensfremden Nutzung hätte eine Vorbildwirkung für weitere Bauoder Nutzungswünsche zur Folge (vgl. BayVGH, B.v. 3.2.2014 - 1 ZB 12.468 - juris Rn. 10).

32

1.5 Ob die gastronomische Nutzung des Stegs auch geeignet sein kann, das Natura 2000-Vogelschutzgebiet „Ammerseegebiet“ im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG erheblich zu beeinträchtigen, bedarf keiner abschließenden Entscheidung.

33

1.6 Aus dem Umstand, dass die Kläger den Steg offenbar seit dem Jahr 1985 zu Bewirtungszwecken nutzen, kann sich weder ein Anspruch auf eine entsprechende Genehmigung noch auf gewässeraufsichtliches Nichteinschreiten ergeben.

34

Dem Landratsamt ist die Nutzung des Stegs zur Bewirtung nach eigener Aussage, die vom Inhalt der vorgelegten Behördenakte gestützt wird, erst seit September 2016 bekannt. Eine vom Zulassungsantrag behauptete Kenntnis des früheren Leiters der Außenstelle der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen, die der Beklagte auf Grundlage einer Nachfrage beim Betreffenden bestreitet (vgl. Behördenakte S. 176), müsste sich das Landratsamt nicht zurechnen lassen. Denn im Grundsatz findet

zwischen verschiedenen Behörden (desselben oder eines anderen Rechtsträgers) keine Zurechnung von Kenntnissen statt. Aus Respekt vor der behördlichen Zuständigkeitsordnung hat die Beurteilung behördlichen Handelns nur auf das bei der zuständigen Behörde vorhandene Wissen abzustellen. Für die mit einer Wissenszurechnung verbundene Durchbrechung von gesetzlichen Zuständigkeitsgrenzen bietet der Rechtsgedanke des § 166 BGB allein keine Grundlage (vgl. BVerwG, U.v. 12.3.2015 - 3 C 6.14 - NVwZ-RR 2015, 681 = juris Rn. 16 m.w.N.; BGH, U.v. 30.6.2011 - IX ZR 155/08 - BGHZ 190, 201 = juris Rn. 16). Besondere Einzelfallumstände, die eine Wissenszurechnung zwischen verschiedenen Behörden ausnahmsweise geboten erscheinen ließen (vgl. BVerwG, U.v. 12.3.2015 - 3 C 6.14 - NVwZ-RR 2015, 681 = juris Rn. 17), sind weder dargelegt noch sonst erkennbar.

35

1.7 Soweit der Zulassungsantrag eine Gleichbehandlung mit anderen gastronomischen Betrieben oder Hotels verlangt, die seit Jahren eine Bewirtung am oder auf dem Steg durchführten, hat er diese Bezugsfälle nicht näher konkretisiert. Das Landratsamt hat Bewirtungen im Uferbereich des Ammersees, nicht aber auf Steganlagen bestätigt und - im Hinblick auf die möglichen Auswirkungen auf die Gewässerökologie - auf die fehlende Vergleichbarkeit beider Bewirtungsorte abgestellt. Dies ist sachlich plausibel, weil die Bewirtung auf dem See, der als Natura 2000-Vogelschutzgebiet ausgewiesen ist, die diesbezüglichen Erhaltungsziele in besonderer Weise gefährden kann.

36

1.8 Ob die Bewirtung an einem Tisch auf dem Steg schädliche Gewässerveränderungen des Ammersees erwarten lässt (vgl. § 36 Abs. 1 Satz 1 WHG, Art. 20 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 BayVG, vgl. hierzu BayVGh, B.v. 17.11.2016 - 8 ZB 15.1363 - juris Rn. 6 ff.) oder den Zustand des Gewässers verschlechtert (vgl. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2000/60 [Wasserrahmenrichtlinie], vgl. hierzu EuGH, U.v. 28.5.2020 - C-535/18 - NuR 2020, 403), kann nach alledem dahinstehen.

37

1.9 Der Zulassungsantrag zieht auch die Rechtmäßigkeit der Nutzungsuntersagung in Nr. 2 des Bescheids vom 1. Februar 2018 nicht ernsthaft in Zweifel.

38

Das Zulassungsvorbringen, die Untersagung der gastronomischen Nutzung des Stegs sei ermessensfehlerhaft, weil sie das Landschaftsschutzgebiet nicht beeinträchtige, geht angesichts der formellen und materiellen Illegalität des Vorhabens (vgl. oben Rn. 10 ff.) ins Leere. Die Nutzungsuntersagung erweist sich auch nicht deshalb als unverhältnismäßig, weil mit einer zeitlichen Beschränkung der Bewirtung oder einer Festlegung einer Höchstzahl an Gästen mildere Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Solche Einschränkungen des Gastronomiebetriebs könnten die Beeinträchtigung der naturschutzrechtlichen Belange nur reduzieren, nicht aber verhindern. Hinzu kommt, dass sich damit eine Vorbildwirkung für andere Nutzungen, die ebenfalls dem Schutzzweck des Landschaftsschutzgebiets zuwiderlaufen, nicht vermeiden ließe. Ohne dass es darauf ankäme, ist für den Senat auch zweifelhaft, ob eine Bewirtung nur tagsüber (d.h. ohne Abendstunden) und von weniger als regulär sechs Personen für den Restaurantbetrieb der Kläger eine geeignete Alternative darstellen könnte.

39

2. Die Berufung ist auch nicht wegen einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen.

40

Grundsätzliche Bedeutung kommt einer Rechtssache zu, wenn eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich, bislang höchstrichterlich oder obergerichtlich nicht geklärt und über den zu entscheidenden Einzelfall hinaus bedeutsam ist; die Frage muss ferner im Interesse der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder der Fortentwicklung des Rechts einer berufungsgerichtlichen Klärung zugänglich sein und dieser Klärung auch bedürfen (BVerfG, B.v. 9.6.2016 - 1 BvR 2453/12 - NVwZ 2016, 1243 = juris Rn. 20; BVerwG, B.v. 4.8.2017 - 6 B 34.17 - juris Rn. 3 zu § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Daran fehlt es hier. Der Zulassungsantrag versäumt es bereits, eine solche Rechts- oder Tatsachenfrage zu formulieren (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO). Abgesehen davon sind die vom Zulassungsantrag angerissenen Fragen, ob die Kläger Bestandschutz in Anspruch nehmen können und ob die Nutzung die natürliche Eigenart der Landschaft stört, solche des vorliegenden Einzelfalls und einer allgemeingültigen Klärung nicht zugänglich.

41

3. Die Zulassung der Berufung wegen eines Verfahrensmangels, auf dem das Ersturteil beruhen kann (§ 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO), scheidet ebenfalls aus.

42

3.1 Soweit der Zulassungsantrag die sehr knappe Entscheidungsbegründung des Verwaltungsgerichts thematisiert, wird kein Verfahrensmangel im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO dargelegt. Die vollumfängliche Verweisung auf den angegriffenen Bescheid (vgl. UA S. 4), verbunden mit einer kurzen Darstellung der tragenden Urteilsabwägungen, ist noch von der Rechtsgrundlage in § 117 Abs. 5 VwGO gedeckt. Nicht dargelegt oder sonst erkennbar ist, dass sich die tragenden Entscheidungsgründe für die Beteiligten nicht mehr zweifelsfrei ermitteln ließen (vgl. BVerwG, B.v. 3.1.2006 - 10 B 17.05 - juris Rn. 4; U.v. 8.11.2001 - 4 C 18.00 - NVwZ 2002, 730 = juris Rn. 29). Die Gründe, die für die richterliche Überzeugung leitend waren (vgl. § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO), wurden in dem Urteil auf etwa einer Seite angegeben (vgl. auch BVerwG, B.v. 3.12.2008 - 4 BN 25.08 - BauR 2009, 609 = juris Rn. 11).

43

3.2 Mit dem Vorbringen, das Verwaltungsgericht habe es pflichtwidrig unterlassen, die angebotene Zeugin zur Tatsache der früheren gastronomischen Nutzung des Stegs durch das Restaurant und Café „C...“ einzuvernehmen, rügt der Zulassungsantrag in der Sache einen Verstoß gegen die Amtsaufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die Anforderungen an eine erfolgreiche Aufklärungsrüge werden damit nicht erfüllt. Diese erfordert bei anwaltlich vertretenen Beteiligten insbesondere auch die Darlegung, dass ein Beweisantrag erstinstanzlich gestellt wurde oder dass sich dem Ausgangsgericht die weitere Aufklärung von Amts wegen hätte aufdrängen müssen (BVerwG, B.v. 8.7.2016 - 2 B 57.15 - ZBR 2017, 41 = juris Rn. 13; Happ in Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 124a Rn. 75). Daran fehlt es hier. Der Prozessbevollmächtigte der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht keinen Beweisantrag gestellt (vgl. Sitzungsprotokoll, VG-Akte S. 114 ff.). Der Zulassungsantrag legt auch nicht dar, inwiefern sich dem Erstgericht auf der Grundlage seiner Rechtsauffassung eine weitere Aufklärung hätte aufdrängen müssen.

44

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 3, Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 51.2.1 sowie 1.1.1 und 1.1.3 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013; sie folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurden.

45

Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).