

Titel:

Schutz eines Biotops bei Grabenbau - Einhaltung von Cross Compliance Regeln

Normenketten:

EUV 1306/2013 Art. 91, Art. 99 Abs. 1, Abs. 3

BNatSchG § 30, § 33, § 44 Abs. 1 Nr. 3

GG Art. 20 Abs. 3

BayVwVfG Art. 39 Abs. 1

Leitsätze:

1. Ein Verstoß gegen die §§ 30, 33 BNatSchG bedeutet auch einen Verstoß gegen die Cross Compliance Regeln und führt im Regelfall zur Kürzung gewährter Zuschüsse (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Erhaltung der Biberpopulation ist ein Erhaltungsziel des FFH-Gebiets; die Beseitigung des Dammes, die zur Trockenlegung der Biberburg und somit zur Beeinträchtigung der Fortpflanzungsstätte des Bibers führt, stellt eine erhebliche Beeinträchtigung des Erhaltungsziels und zudem einen Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG dar. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei einer erheblichen Beeinträchtigung des Erhaltungsziels eines Natura 2000 Gebiets orientiert sich die Ahndung dieses Verstoßes an den Kriterien Ausmaß, Schwere und Dauer des Verstoßes, wobei die Kürzung des Regelsatzes bei Vorsatz grundsätzlich nicht weniger als 20% beträgt. (Rn. 46) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Cross-Compliance-Verstoß, Natura-2000-Gebiet, Vorsatz, Biberdamm, Grabenaushub, Wasser- und Nährstoffhaushalt, Ausgleichszulage, Biotop, FFH-Gebiet, Biberbau, Ausnahmegenehmigung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 21.12.2021 – 6 ZB 20.3025

Fundstelle:

BeckRS 2020, 30564

Tenor

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Das Urteil ist hinsichtlich Ziffer II. vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Der Kläger ist Eigentümer des Grundstücks Flurnummer 1951 der Gemarkung ... im ..., wo er eine Landwirtschaft betreibt. Es handelt sich um ein Wiesengrundstück, das vom Kläger zur Heugewinnung genutzt wird. Das Grundstück liegt innerhalb des FFH-Gebiets ... und ist Bestandteil des Natura 2000 Gebietsverbundes. Die Fläche ist in der Flachlandbiotopkartierung als Komplexlebensraum mit Anteilen an mageren Flachlandmähwiesen (LRT 6510), Flach- und Quellmooren sowie seggen- und binsenreichen Nasswiesen erfasst und somit ein ökologisch besonders geschütztes Biotop. Der an der Grundstücksgrenze befindliche Bach sowie seine Uferbereiche sind als naturnaher Bachlauf mit Auwaldanteilen (LRT 91E0) ebenfalls kartiert. Die unterschiedlichen Lebensraumtypen sind hier eng verzahnt und stellen einen sehr strukturreichen Lebensraum für zahlreiche wertvolle Tier- und Pflanzenarten dar. Das Gebiet ist seit 1987 in der Biotopkartierung als Biotop im Sinne des § 30 Abs. 1 BNatSchG erfasst.

2

Für das FFH-Gebiet ... werden unter anderem folgende Erhaltungsziele genannt: Erhalt der charakteristischen Vegetations- und Habitatstrukturen, der typischen Artengemeinschaften und

insbesondere des biotopprägenden Wasser- und Nährstoffhaushalts; Erhalt der mageren Flachlandmähwiesen in ihren nutzungsgeprägten und weitgehend gehölzfreien Ausbildungen; Erhalt des funktionalen Zusammenhangs mit ungenutzten, naturnahen und wenig gestörten Moor- und Bruchwaldrandzonen sowie mit Übergangsmoor-, Niedermoor-, und Streuobstwiesen-Lebensräumen.

3

Schon seit einiger Zeit hatte sich mindestens ein Biber am fraglichen Bachlauf auf Höhe des klägerischen Grundstücks angesiedelt. Innerhalb eines Auwaldbereichs auf Fl. Nr. 1936 (Eigentümer Bayerische Staatsforsten) befand sich eine Biberburg, welche durch die Anlage eines Biberdamms komplett von Wasser umschlossen war, wobei der Biberdamm sich im Gewässerbett befand. Der Biber verlängerte den Stau aber um mehrere Meter in die angrenzende landwirtschaftliche Fläche des Klägers hinein, sodass sowohl die Flächen des Klägers als auch die seines Nachbarn teilweise überflutet wurden. Die Vernässung der betroffenen Fläche ist nicht nur auf den Biberbau zurückzuführen, sondern auch durch den hohen Grundwasserpegel in diesem Flachmoorgebiet bedingt.

4

Auf ein Beschwerdeschreiben eines anderen Grundstückseigentümers über Biberschäden führte die untere Naturschutzbehörde(UNB) am 04.05.2017 einen Ortstermin durch.

5

Im Rahmen dieses Ortstermins am 04.05.2017 in Anwesenheit des Klägers, des Herrn R... und Herrn K... und Frau B... von der UNB wurde dem Kläger zugestanden, den Weiterbau des Damms durch den Biber künftig zu unterbinden. Weitere Maßnahmen, insbesondere die Entfernung des Biberdamms oder auch der Aushub eines Entwässerungsgrabens, waren dem Kläger nach Aussage der UNB aber nicht gestattet, weil dies die Trockenlegung der Biberburg nach sich gezogen hätte, sodass Fressfeinde in die Biberburg hätten gelangen können und somit eine massive Beeinträchtigung der Fortpflanzungs- und Ruhestätte des Bibers eingetreten wäre. Zudem dient die Stauung des Wassers dem Erschließen neuer Nahrungsquellen, da der Biber sich vorwiegend von Wasser- und Uferpflanzen ernährt.

6

Nach der Zeugenaussage des Klägers am 05.11.2017 bei der Polizeiinspektion ..., Blatt 54 der Behördenakte, hat der Kläger ca. eine Woche nach der Ortsbegehung einen Entwässerungsgraben in seinem Grundstück gezogen. Das habe er tun müssen, weil er ansonsten die Wiese nicht mehr hätte bewirtschaften können.

7

Im Zeitraum zwischen 04.05.2017 und 19.06.2017 hob der Kläger nach den Feststellungen der UNB ca. 20 m vom Bach entfernt einen 35-40 m langen, 1 m tiefen und 2 bis 3 m breiten, parallel zum Bach verlaufenden Entwässerungsgraben aus. Die beeinträchtigte Feuchtfläche betraf ca. 700 m².

8

Dem Kläger waren die einschlägigen naturschutzrechtlichen Vorschriften aufgrund einer Sanktionierung eines früheren Verstoßes im Jahr 2014 und aufgrund des Ortsbesuchs am 04.05.2017 und den bei dieser Gelegenheit erfolgten Beratungen bekannt. Zudem wurde er auf die sich aus der Cross Compliance ergebenden Verpflichtungen im Rahmen seines am 12.05.2017 gestellten Mehrfachantrags, im Merkblatt MFA 2017 und in der Broschüre „Cross Compliance 2017“ hingewiesen.

9

Des Weiteren wurde bei einem weiteren Ortstermin am 19.06.2017 festgestellt, dass der Biberdamm mittels eines Baggers vollständig entfernt worden war. Im Schriftsatz des Klägersvertreters vom 08.06.2020 wird ausgeführt, dass der Beklagte unstreitig gestellt habe, dass dem Kläger gegenüber gestattet worden sei, einen Fortbau des Biberdamms, somit eine Veränderung des vorherrschenden Status quo zu verhindern. Sofern der Beklagte der Meinung sei, dass ein Rückbau des Biberdamms nicht unter die Begrifflichkeit „verhindern“ subsumiert werden könne, könne sie im Umkehrschluss für ihre undeutliche, unverständliche Äußerung nicht den Kläger verantwortlich machen. Dies sei mit dem Bestimmtheitsgrundsatz in Art. 20 Abs. 3 GG nicht vereinbar.

10

Am 12.05.2017 beantragte der Kläger beim Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) ... die Gewährung einer Ausgleichszulage und von Direktzahlungen aus EU-Mitteln für das Jahr 2017. Als

Ausgleichszulage wurden ihm durch Bescheid vom 23.11.2017 statt der ihm grundsätzlich zustehenden 4.849,12 € nur 3.879,30 € gewährt. Die Direktzahlungen betrugen gemäß Bescheid vom 13.12.2017 statt der ihm grundsätzlich zustehenden 23.796,74 € nur 19.031,62 €. Wegen eines vorsätzlichen Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften gemäß Art. 93 i.V. m. Anhang II VO (EU) Nr. 1305/2013 wurden die Zahlungen um 20% gekürzt.

11

Daraufhin legte der Kläger mit Schreiben vom 11.01.2018, eingegangen am 14.01.2018, beim AELF ... Widerspruch gegen den Bescheid hinsichtlich der Direktzahlungen ein, mit Schreiben vom 11.04.2018, eingegangen am 18.04.2018, legte er Widerspruch gegen den Bescheid hinsichtlich der Ausgleichszulage ein.

12

Er trug insbesondere vor, den in Rede stehenden Graben zwar angelegt zu haben, dieses Vorgehen sei ihm aber im Rahmen des Ortstermins am 04.05.2017 unter Anwesenheit von vier Zeugen zugesichert worden.

13

Das AELF half dem Widerspruch nicht ab und legte ihn der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) zur Entscheidung vor. Mit Schreiben der FüAk vom 11.06.2019 wurde dem Kläger die Sach- und Rechtslage erläutert und die Möglichkeit zur Rücknahme des Widerspruchs beziehungsweise zur Stellungnahme gegeben, worauf keine Reaktion des Klägers erfolgte. Mit Widerspruchsbescheid vom 25.07.2019 am 26.08.2019, wurde der Widerspruch durch die FüAk kostenpflichtig zurückgewiesen. Die Widerspruchsbehörde führte insbesondere aus, dass der Kläger vorsätzlich gegen die naturschutzrechtlichen Regeln zum Biotopschutz und somit gegen die Cross-Compliance Regeln verstoßen habe, weil er, wie er wusste, lediglich das Recht gehabt habe, den Weiterbau des Damms durch den Biber zu verhindern, nicht aber ohne weitere Rücksprache mit den zuständigen Behörden einen Graben auszuheben.

14

Mit Schreiben vom 23.08.2019, eingegangen am selben Tag, erhob der Kläger vor dem Verwaltungsgericht Regensburg Klage auf Aufhebung der Bescheide vom 13.12.2017 und vom 23.11.2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 25.07.2019.

15

Diese begründete er zum einen mit einem Verstoß gegen das Begründungserfordernis des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG, weil die UNB beziehungsweise das AELF weder dargelegt hätten, welche negativen Auswirkungen der Grabenbau auf das Biotop habe noch welche geeigneten Maßnahmen der Kläger gegen den Weiterbau des Biberdamms zulässigerweise hätte ergreifen dürfen. Mit Schreiben vom 08.06.2020 rügte der Kläger zudem eine Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes (Art. 20 Abs. 3 GG), weil die Behörde dem Kläger die Verhinderung des Weiterbaus des Damms gestattet habe, ohne ihm deutlich genug vor Augen geführt zu haben, wie konkret dies umgesetzt werden könne. Zum anderen trug er vor, dass die Behörde nicht konkret dargelegt habe, dass der Grabenbau die Wasserdurchflussmenge, das Strömungsverhalten und den Pegelstand des Baches beeinträchtigt habe beziehungsweise eine Trockenlegung der Nasswiese und des Flachmoores bewirkt habe und somit kein Verstoß gegen §§ 30, 33 BNatSchG vorliege.

16

Der Beklagte erwiderte die Klage dahingehend, dass es für einen Verstoß gegen §§ 30, 33 BNatSchG schon ausreiche, dass die Möglichkeit besteht, dass der Grabenbau zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Biotops führt. Deswegen sei auch eine tatsächliche Veränderung der Pegelstände, der Wasserdurchflussmenge etc. des Baches irrelevant, die Möglichkeit genüge. Unabhängig von der Frage, ob es für den Kläger eine zulässige Möglichkeit zur Verhinderung des Fortbaues des Damms gegeben habe, habe der Kläger jedenfalls keinen Anspruch auf Schaffung eines Entwässerungsgrabens gehabt.

17

Mit Schreiben vom 14.01.2020 trug der Kläger im Wesentlichen vor, dass nicht der Kläger, sondern der Biber durch die Errichtung eines Biberdamms den Flusslauf, die Pegelstände und die Wasserdurchflussmenge des Baches negativ beeinträchtigt und somit wenn überhaupt durch die Bautätigkeit des Bibers das Biotop gefährdet würde. Der Kläger wiederum habe durch den Grabenaushub

diese Auswirkungen des Biberdamms nur neutralisiert und somit den ursprünglichen Zustand wiederhergestellt.

18

Mit Schreiben vom 02.06.2020 erwiderte der Beklagte hierauf, dass der Dammbau des Bibers nicht als Beeinträchtigung des Biotops gewertet werden könne, weil der Biber als Teil der Natur schon begrifflich nicht in diese eingreifen könne und die Erhöhung des Wasserpegels durch Dammbau Voraussetzung für die Erschließung von Nahrungsquellen und die erfolgreiche Jungenaufzucht geschützt vor Fressfeinden sei. Vielmehr sei der Adressat der naturschutzrechtlichen Vorschriften der Mensch und der Biber vorliegend das Schutzobjekt, dessen Bestände zu erhalten das Ziel der einschlägigen Vorschriften sei.

19

Mit Schreiben vom 15.07.2020 bestritt der Kläger zudem, dass es sich vorliegend um einen von der FFH-Richtlinie geschützten europäischen Biber (*castor fiber*) handele, sondern wahrscheinlich um ein nicht geschütztes, von in den 1960er und 1970er Jahren ausgewilderten kanadischen Bibern (*castor canadensis*) abstammendes Exemplar, weil der *castor fiber* vor den Auswilderungsmaßnahmen praktisch ausgestorben gewesen sei.

20

Hierauf erwiderte der Beklagte mit Schreiben vom 22.07.2020, dass alle in den 1960er und 1970er Jahren in Bayern wieder angesiedelten Biber solche der Art *castor fiber* waren, wovon es mittlerweile wieder ca. 20.000 Individuen gebe.

21

Der Kläger beantragt,

I. Die Bescheide des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) ... vom 13.12.2017 und 23.11.2017 zur Betriebsnummer 3761600263 in der Gestalt eines Widerspruchsbescheides vom 25.07.2019 (Gz: FÜAk-F1-7298.4-5-509-3 und FÜAk-F1-72753145) werden aufgehoben.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

22

Der Beklagte beantragt,

die Klage wird abgewiesen.

23

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und beigezogenen Behördenakten sowie auf die Sitzungsniederschrift über die mündliche Verhandlung vom 29.10.2020 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

24

Der Kläger begehrt die Aufhebung der Verwaltungsakte des AELF ... vom 13.12.2017 und vom 23.11.2017 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 25.07.2019.

25

Die gegen den Freistaat Bayern (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) gerichtete, zulässige Anfechtungsklage ist unbegründet, weil die streitgegenständlichen Verwaltungsakte in Gestalt des Widerspruchsbescheides nicht rechtswidrig sind und somit den Kläger nicht in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

26

A. Die Kürzung der Ausgleichszulage und die Kürzung der Direktzahlungen für das Jahr 2017 um 20 Prozent wegen eines vorsätzlichen Verstoßes gegen die CrossCompliance Regeln beruht auf Art. 99 Abs. 1, Abs. 3, Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013.

27

B. Die streitgegenständlichen Bescheide sind formell rechtmäßig und verstoßen nicht gegen das Begründungserfordernis des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG. Gemäß Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen, die die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen

Gründe enthält, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Bei Ermessensentscheidungen sollen auch die Gesichtspunkte angeführt werden, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Erforderlich, aber auch ausreichend ist hierbei eine auf den konkreten Einzelfall abstellende Begründung, die die aus Behördensicht tatsächlich maßgeblichen Gründe mit der erforderlichen Begründungstiefe darstellt. Dieses Erfordernis hat entgegen der Auffassung des Klägers sowohl das AELF ... als auch die FÜAk erfüllt.

28

Zwar trägt der Kläger vor, die Behörden hätten nicht hinreichend dargelegt, inwieweit der gezogene Graben tatsächlich negative Auswirkungen auf das FFH-Gebiet habe, zudem hätten es die Behörden unterlassen, dem Kläger mitzuteilen, welche Maßnahmen er anstatt des Grabenbaus rechtmäßiger Weise gegen den sich ausbreitenden Biberdamm hätte ergreifen dürfen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es im Rahmen des Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG nicht darauf ankommt, ob die angegebenen Gründe die Entscheidung tatsächlich tragen, dies ist eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit. Erforderlich ist nur, dass die Behörde die Gründe, die sie im konkreten Fall zu ihrer Entscheidung bewogen haben, mögen sie letztlich inhaltlich zutreffen oder nicht, angibt und hierbei auch das Vorbringen des Bürgers mitberücksichtigt und in die Abwägung einstellt.

29

Vorliegend hat das AELF ... und die FÜAk den vorsätzlichen Verstoß gegen die CrossCompliance-Regeln in Gestalt eines Verstoßes gegen die §§ 30, 33 BNatSchG konkret dargelegt, indem sie den Grabenbau als konkret beeinträchtigende Maßnahme anführten, die Schutzwürdigkeit der betroffenen Fläche und die negativen Auswirkungen des Grabenbaus auf das Biotop schilderten und die sich daraus ergebenden EU rechtlichen Folgen für etwaige Förderbescheide darstellten. Ebenso hat die Behörde die Vorsätzlichkeit des klägerischen Handelns begründet und sich mit dem Vorbringen des Klägers auseinandergesetzt, ihm sei die Unterbindung des Weiterbaus des Damms zugestimmt worden. Somit haben die Behörden alle Gründe, die sie zur konkreten Entscheidung veranlasst haben, angegeben, sodass dem Kläger insoweit ausreichend rechtliches Gehör erteilt worden war.

30

Selbst wenn man jedoch zunächst einen Verstoß gegen Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG annehmen würde, ist dieser gemäß Art. 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 BayVwVfG bis zum Schluss der mündlichen Verhandlung geheilt worden, indem die Behörden im Wege zahlreicher Schriftsätze detaillierte Begründungen nachgeliefert haben, sofern dies noch nicht geschehen war, und auch bei dieser Gelegenheit nochmals ausführlich zu sämtlichen Einlassungen des Klägers Stellung genommen haben.

31

C. Die streitgegenständlichen Bescheide sind auch materiell rechtmäßig.

32

Es liegt ein vorsätzlicher Verstoß gegen die Cross-Compliance-Regelungen vor, sodass eine Kürzung von 20 Prozent, wie sie in solchen Fällen ständiger Verwaltungspraxis entspricht, rechtmäßig war, vgl. Art. 99 Abs. 1, Abs. 3, Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013.

33

I. Die in Art. 93 VO (EU) i.V.m. Anhang II Nr. 1306/2013 aufgeführten Cross Compliance Regeln beinhalten insbesondere die zum Schutze der Biodiversität erlassenen Richtlinien 92/42/EWG des Rates vom 31.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen. Die Natura 2000 Gebiete gehören zum Anwendungsbereich dieser Richtlinie, so EuGH vom 07.09.2004-C-127/02. Der Schutz der Natura 2000 Gebiete ist im nationalen Recht durch §§ 30,31 BNatSchG umgesetzt. Ein Verstoß gegen die §§ 30, 33 BNatSchG bedeutet also auch einen Verstoß gegen die Cross Compliance Regeln und führt somit im Regelfall zur Kürzung gewährter Zuschüsse. Ein solcher Verstoß gegen §§ 30, 33 BNatSchG ist vorliegend gegeben.

34

II. Gemäß § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG sind alle Veränderungen oder Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000 Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig. Das Grundstück liegt innerhalb des FFH-Gebiets ... und ist Bestandteil des Natura 2000 Gebietsverbundes. Die Fläche ist in der Flachlandbiotopkartierung

als Komplexlebensraum mit Anteilen an mageren Flachlandmähwiesen (LRT 6510), Flach- und Quellmooren sowie seggen- und binsenreichen Nasswiesen erfasst und somit ein ökologisch besonders geschütztes Biotop. Der an der Grundstücksgrenze befindliche Bach sowie seine Uferbereiche sind als naturnaher Bachlauf mit Auwaldanteilen (LRT 91E0) ebenfalls kartiert. Mehrere wertvolle Arten wie z. B. *Dactylorhiza majalis*, *Menyanthes trifoliata* etc. belegen die Wertigkeit dieser Fläche für das FFH-Gebiet ... Es werden für die Fläche folgende Erhaltungsziele genannt:

35

Erhalt der charakteristischen Vegetations- und Habitatstrukturen, der typischen Artengemeinschaften und insbesondere des biotopprägenden Wasser- und Nährstoffhaushalts; Erhalt der mageren Flachlandmähwiesen in ihren nutzungsgeprägten und weitgehend gehölzfreien Ausbildungen; Erhalt des funktionalen Zusammenhangs mit ungenutzten, naturnahen und wenig gestörten Moor- und Bruchwaldrandzonen sowie mit Übergangsmoor-, Niedermoor-, und Streuobstwiesen-Lebensräumen.

36

Diese Erhaltungsziele werden durch den Grabenbau des Klägers berührt, hierbei muss nur die Möglichkeit einer Beeinträchtigung dargelegt werden, anders als der Kläger meint, muss die Beeinträchtigung noch nicht eingetreten sein. Der vom Kläger ausgehobene Graben zerstört zum einen direkt die Wiesenvegetation im aufgegrabenen Bereich und greift zum anderen indirekt durch ein Absenken des Grundwasserspiegels in den Wasserhaushalt und Nährstoffhaushalt ein, was zu einer weiteren Zerstörung von Vegetation führen kann. Dies hat wiederum eine erhebliche Verschlechterung der Qualität der Fläche als Lebensraum für zahlreiche schützenswerte Arten zur Folge. Hinzu kommt vorliegend, dass die Fläche durch einen vom Kläger im Jahr 2009 durchgeführten Grünlandumbruch schon erheblich vorgeschädigt wurde und der ursprüngliche Zustand bisher nicht wiederhergestellt war.

37

Das für das vorliegende FFH-Gebiet definierte Ziel der Erhaltung der Übergangsmoore und seggenreichen Nasswiesen kann durch den Grabenbau mit seiner trockenlegenden Wirkung erheblich beeinträchtigt werden. Deswegen kommt es auch nicht darauf an, ob durch den Graben der Flusslauf, die Pegelstände und die Wasserdurchflussmenge des Baches negativ beeinträchtigt werden, weil jedenfalls die Erhaltungsziele gefährdet werden.

38

Der Argumentation des Klägers, dass die Beeinträchtigung der Gebiete ihm nicht zuzurechnen sei, weil die Stauaktivität des Bibers zur Überschwemmung und somit Beeinträchtigung der Fläche führte und der Kläger durch den Grabenbau somit nur den Status quo ante wiederherstellt habe, kann nicht gefolgt werden. Dies gilt schon deswegen, weil nicht nur Staudamm des Bibers für die Durchfeuchtung von Teilen des klägerischen Grundstücks „verantwortlich“ war, sondern die Fläche ohnehin einen hohen Grundwasserpegel aufweist, weshalb sie auch hinsichtlich der Vegetation Eigenschaften eines Flachmoores aufweist.

39

Der Bau des Biberdamms kann schon deshalb begrifflich nicht als Eingriff in die natürlichen Gegebenheiten gewertet werden, weil der Biber ein gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 13 Buchst. b aa) und Nr. 14 Buchst. b BNatSchG geschützter Teil dieses Biotops ist, dessen Erhaltung die FFH-Richtlinie bezweckt. Vorliegend handelt es sich mangels entgegenstehender Anhaltspunkte um einen von der FFH-Richtlinie geschützten *fiber castor*, da alle in den 1960er und 1970er Jahren in Bayern angesiedelten Exemplare auch solche der Art *fiber castor* waren. Der Biber ist darauf angewiesen, durch den Dammbau die Wasserstände regulieren zu können, weil er sich hierdurch neue Nahrungsquellen erschließt. Vor allem aber ist es für ihn unerlässlich, dass seine Biberburg gänzlich von Wasser umgeben ist, weil sonst Fressfeinde Zugang zu der Burg erhalten und insbesondere die Jungenaufzucht gefährdet wird. Diese für ihn lebensnotwendigen Aktivitäten des Bibers stellen somit keinen Eingriff und negative Veränderung des Biotops dar, vielmehr ist die Natur durch ständige Veränderungen und darauf erfolgende Anpassungen geprägt. Adressat der naturschutzrechtlichen Regelungen ist der Mensch, im konkreten Fall der Kläger, der in die bestehenden natürlichen Gegebenheiten, zu denen auch die Auswirkungen der Bauaktivitäten eines Bibers wie Überschwemmungen und Durchfeuchtungen von Uferregionen gehören, nach der gesetzgeberischen Grundkonzeption nur dann von außen eingreifen darf, wenn er eine behördliche Erlaubnis hierzu hat.

40

Deswegen spielt es auch keine Rolle, ob dem Kläger für die Errichtung des Grabens gemäß § 33 Abs. 1 S. 2 i.V.m. 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG wegen einer Ermessensreduktion auf Null ein Anspruch auf Zulassung einer Ausnahme von § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG zustehen könnte, weil er jedenfalls eine solche Ausnahmegenehmigung für den Grabenbau nicht beantragt hat und folglich eine solche auch nicht gewährt worden ist. Bei dem Ortstermin am 04.05.2017 war dem Kläger jedenfalls nur erlaubt worden, den Weiterbau des Damms künftig zu unterbinden, weitere Maßnahmen wie der Aushub eines Entwässerungsgrabens oder der vollständige Rückbau des Damms waren nicht genehmigt worden. Der Kläger hätte nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut die Entscheidung der zuständigen Behörde beantragen und abwarten müssen. Deswegen ist vorliegend auch nicht relevant, ob beispielsweise gemäß § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG der Bau des Grabens die einzige dem Kläger zumutbare Möglichkeit zur Wahrung seiner schutzwürdigen Interessen am Erhalt der Nutzbarkeit seiner Wiese war oder ob unter Umständen die Beseitigung des Biberdamms als milderes Mittel in Betracht gekommen wäre. All dies hätte die Behörde im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung berücksichtigen müssen, die der Kläger durch seinen Antrag hätte herbeiführen müssen.

41

Ein Verstoß gegen § 33 Abs. 1 BNatSchG kann auf die Entfernung des Biberdamms gestützt werden. Die Erhaltung der Biberpopulation ist ebenfalls ein Erhaltungsziel des FFH-Gebiets, sodass die Beseitigung des Damms, die zu einer Trockenlegung der Biberburg und somit zu einer Beeinträchtigung der Fortpflanzungsstätte des Bibers führt (s.o.), eine erhebliche Beeinträchtigung dieses Erhaltungsziels darstellt. Zudem stellt die Dammbeseitigung einen Verstoß gegen § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG dar. Jedoch stützt sich der angegriffene Bescheid nicht darauf, weil dem Kläger die Beseitigung, nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden kann, insbesondere weil mehrere seiner Nachbarn, deren Grundstücke von den Bauaktivitäten des Bibers ebenfalls betroffen sind, ebenso als Täter in Betracht kommen.

42

III. Gemäß § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BNatSchG ist die Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung natürlicher oder naturnaher Bereiche fließender und stehender Binnengewässer einschließlich ihrer Ufer und der dazugehörigen uferbegleitenden natürlichen oder naturnahen Vegetation sowie ihrer natürlichen oder naturnahen Verlandungsbereiche verboten. Gemäß § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BNatSchG gilt dies ebenso für die Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung von Mooren und seggen- und binsenreichen Nasswiesen. Laut der UNB des Landratsamts Neustadt an der Waldnaab ist die betroffene Fläche seit 1987 in der Biotopkartierung erfasst und somit von § 30 Abs. 1 BNatSchG erfasst. Aufgrund der oben genannten Erwägungen besteht die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des Biotops durch den Grabenbau. Wiederum spielt es keine Rolle, ob der Kläger gemäß § 30 Abs. 3 BNatSchG einen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme hatte.

43

IV. Es liegt ein vorsätzlicher Verstoß gegen die Cross-Compliance-Regeln vor. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs setzt Vorsatz voraus, dass der durch die Beihilfe Begünstigte gegen die Vorschriften über die anderweitigen Verpflichtungen verstößt und diesen Verstoß entweder bewusst herbeiführt oder - ohne dass er ein solches Ziel verfolgt - die Möglichkeit eines derartigen Verstoßes billigend in Kauf nimmt (so EuGH, Urteil vom 20.02.2014-C-396/12). Damit ist geklärt, dass der bedingte Vorsatz ausreicht, um vorsätzliches Verhalten annehmen zu können. Insoweit sind - wie im Strafrecht oder im Deliktsrecht - das Wissen und Wollen der zu einem Cross-Compliance-Verstoß führenden Tatbestandsverwirklichung Voraussetzung für das Vorliegen eines vorsätzlichen Verstoßes (so BayVGH vom 10.04.2017 Az.13a ZB 15.1384, juris, Rn. 14). Es liegt hier Vorsatz beim Kläger vor. Der Kläger hat in der Zeugenaussage vom 05.11.2017 bei der Polizeidienststelle V... selbst eingeräumt, dass er einen Entwässerungsgraben in seinem Grundstück gezogen hat. Es lag auch kein Kommunikations- oder Verständigungsproblem vor, was dem Kläger erlaubt wurde. Denn nach der Zeugenaussage des Klägers haben „die Herrschaften vom Landratsamt dem Herrn R... und mir bei der Ortsbesichtigung zugesagt, dass wir den Biber am Weiterbau seines Damms hindern dürfen, indem wir die Äste entfernen, welche der Biber jetzt neu anbringt.“ Der Kläger wusste also sehr genau, dass er den bestehenden Biberdamm nicht entfernen durfte, sondern nur den Biber am Weiterbau seines Damms durch Entfernen der Äste hindern darf. Er durfte somit den Wasserrückstau, den der Biberdamm auf der Wiese des Klägers verursacht hatte, nicht beseitigen. Er durfte somit weder den bestehenden Biberdamm beseitigen, noch den Wasserrückstau durch das Ziehen der Gräben rückgängig machen. Dies war dem Kläger an dem Ortstermin auch nach

seiner eigenen Zeugenaussagen nicht erlaubt worden. Bereits der vom Kläger zugestandene Eingriff stellt eine Veränderung oder Störung dar, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000 Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele und den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen konnte. Im Zeitraum zwischen 04.05.2017 und 19.06.2017 hob der Kläger nach den Feststellungen der UNB im Schreiben vom 31.08.2017, Blatt 55 der Behördenakte, ca. 20 m vom Bach entfernt einen 35-40 m langen, 1 m tiefen und 2 bis 3 m breiten, parallel zum Bach verlaufenden Entwässerungsgraben aus. Die beeinflusste Freifläche betraf ca. 700 m². Der Biberdamm wurde mit einem Bagger vollständig entfernt. Die Erdarbeiten fanden auf dem Grundstück Flurnummer 1951, Gemarkung ..., bzw. beim Wasserlauf auf der Höhe des Grundstückes statt. Das Wiesengrundstück ist im Eigentum des Klägers und wird von ihm selbst bewirtschaftet. Insbesondere der Grabenzug ist nur für die Bewirtschaftung seines Grundstücks vorteilhaft. Ferner waren beim OT am 19.06.2017 frische Verbissnachweise noch erkennbar, die zeigen, dass mindestens noch ein Biber anwesend war. Die Biberburg war ebenfalls noch vorhanden, durch Entfernung des Biberdamms aber trockengelegt. Räuber konnten so in die Biberburg gelangen. Gerade in der Zeit der Jungenaufzucht bedeutet dies enormen Stress und ein Risiko für die Tiere und stellt eine massive Beeinträchtigung und Beschädigung der Fortpflanzungsfähigkeit dar. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen der Biberburg und dem umstehenden Gewässer nahe der Burg ist danach auch der entfernte Biberdamm sowie das daraus entstandene Gewässer als Bestandteil der Fortpflanzungs- und Ruhestätte anzusehen. Nach § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist es verboten, Fortpflanzungs- und Ruhestätten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten zu beschädigen oder zu zerstören.

44

Der Grabenaushub betrifft anders als eine bloße Entfernung des Biberdamms aber nicht nur die Lebensgrundlage des Bibers. Der Aushub des Grabens stellt einen Verstoß gegen § 30 Abs. 2 BNatSchG dar, da die Nasswiese dadurch nicht nur direkt auf der Fläche des Grabens zerstört wurde, sondern auch die umliegende Fläche aktiv drainiert wird. Der Graben greift zum einen direkt in die Vegetationsbestände, zum anderen indirekt in den Wasser- und Nährstoffhaushalt der Fläche ein, indem er im Flachmoor eine entwässernde Wirkung entfaltet, den Grundwasserspiegel sinken lässt und somit Vegetationsbestände zerstört. Aufgrund der Entwässerung verliert die Fläche zudem ihre Qualität als Lebensraum für dort typischerweise lebende Arten.

45

Die Fläche wurde durch einen vom Kläger im Jahr 2009 durchgeführten Grünlandumbruch schon erheblich geschädigt, hierdurch gingen mehr als 10 Prozent des Anteils der Flachlandmähwiesen verloren, wobei der ursprüngliche Zustand bisher nicht wiederhergestellt wurde. Die negativen Auswirkungen dieser Maßnahmen summieren sich mit dem jetzigen Grabenbau.

46

Die Eigenschaft der Fläche als naturschutzrechtliche geschütztes Biotop war dem Kläger zum einen aufgrund der früheren Betriebsprämienkürzung aus dem Jahr 2014 wegen eines naturschutzrechtlichen Verstoßes auf derselben Fläche bekannt. Des Weiteren wurden dem Kläger während des Ortstermins am 04.05.2017 die rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen ausführlich aufgezeigt, sodass der Kläger wusste, dass er nur zu einer Unterbindung des Weiterbaus des Damms, aber nicht zu weiteren Maßnahmen berechtigt war. Das Ziel der Gräben kann der Kläger auch nicht damit rechtfertigen, dass er die überschwemmte Wiese wieder in einen ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bewirtschaftungszustand versetzen wollte. Für die wirtschaftlichen Schäden, die durch Biber verursacht werden, kann der Betroffene Entschädigung nach der Schadensausgleichrichtlinie beantragen. Zudem hätte der Kläger die Möglichkeit gehabt, eine Ausnahmegenehmigung bei den Naturschutzbehörden zu beantragen. Auch die Cross-Compliance-Vorschriften sehen Ausnahmen von den Sanktionen vor, wenn Fälle der höheren Gewalt vorliegen oder wenn dem Landwirt keine Schuld trifft. Der Kläger durfte somit nicht eigenmächtig handeln und die Gräben in seiner Wiese ziehen. Obwohl das Strafverfahren gegen Unbekannt wegen Verdachts nach § 78 BNatSchG nach der Mitteilung der Staatsanwaltschaft ... vom 25.01.2018 an das Landratsamt eingestellt wurde, weil der Täter bisher nicht ermittelt werden konnte, ist die Landwirtschaftsbehörde und die Naturschutzbehörde nicht gehindert, den vorliegenden Sachverhalt daraufhin zu überprüfen, ob nicht Verstöße gegen das Naturschutzgesetz oder gegen Cross-Compliance-Vorschriften vorliegen. Der Grundsatz „ne bis in idem“ gilt nicht gegenüber Verwaltungssanktionen, da diese eine andere Funktion haben als die strafrechtlichen Sanktionen. Zudem hat die Staatsanwaltschaft in dem Schreiben vom 25.01.2018 das Verfahren nicht gänzlich eingestellt, sondern darauf hingewiesen, dass noch eine weitere

Mitteilung erfolgt, sollte der Täter im Verlauf weiterer Ermittlungen bekannt werden. Aus dem strafrechtlichen Verfahren kann der Kläger deshalb nicht zu seinen Gunsten ableiten, dass er ohne Vorsatz gehandelt habe und deshalb unschuldig sei. Gemäß Art. 99 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1306/2013 ist bei einem vorsätzlichen Verstoß eine Kürzung von mindestens 20 Prozent vorzunehmen, wobei die Kürzung um 20 Prozent ständiger Verwaltungspraxis entspricht und somit eine Selbstbindung der Verwaltung (Art. 3 Abs. 1 GG) besteht. Bei einer möglichen erheblichen Beeinträchtigung des Erhaltungsziele eines Natura 2000 Gebietes orientiert sich die Ahndung dieses Verstoßes seitens der Verwaltung an den Kriterien Ausmaß, Schwere und Dauer des Verstoßes, wobei die Kürzung des Regelsatzes bei Vorsatz grundsätzlich nicht weniger als 20% beträgt (so BayVGH, vom 10.04.2017, a.a.O., juris Rn. 11).

47

V. Es liegt kein Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG in Form des Bestimmtheitsgrundsatzes vor. Der Bestimmtheitsgrundsatz gebietet es, Anordnungen und Vorschriften so eindeutig und konkret zu formulieren, dass der Adressat auch ohne besondere Rechtskenntnis die Bedeutung des Rechtsakts verstehen und sein Verhalten danach richten kann. Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten gehen zu Lasten der Behörde.

48

Dagegen hat die UNB nicht schon deshalb verstoßen, weil sie es unterlassen hat, dem Kläger beim Ortstermin am 04.05.2017 darzulegen, welche konkreten Maßnahmen denkbar sind, um den Weiterbau des Damms zu verhindern. Es musste dem Kläger nach der objektiven Bedeutung des Erklärten jedenfalls klar sein, dass der Bau eines Entwässerungsgrabens zur Trockenlegung nicht nur der Wiesen, sondern auch der Biberburg nicht mehr von der Bedeutung der Formulierung „künftige Verhinderung des Weiterbaus“ erfasst war. Ebenso ist auch die vollständige Beseitigung des Damms offensichtlich etwas anderes als die Unterbindung eines Zuwachses des Damms gerade unter Erhaltung des am 04.05.2017 vorgefundenen Status quo. Somit wusste der Kläger jedenfalls, welche Maßnahmen er nach dem damaligen Stand der Dinge nicht vornehmen durfte, insoweit war die Anordnung bestimmt genug. Es ist insbesondere ohne entsprechende vorangegangene Nachfrage des Bürgers nicht Aufgabe der Behörden, darüber hinaus für alle denkbaren Eventualitäten darzulegen, welche Maßnahmen unter welchen Voraussetzungen zulässig wären. Dem Kläger musste vorliegend also klar sein, dass er vor der Durchführung solch eingriffsintensiver Maßnahmen wie dem Grabenbau zunächst Rücksprache mit den Behörden halten muss, wenn sich aus den bisherigen Anordnungen die Zulässigkeit der Maßnahme nicht eindeutig ableiten lässt.

49

D. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

50

E. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit richtet sich nach §§ 167 Abs. 1 S. 1 VwGO i.V. m. 708 Nr. 11, 711 ZPO.