VGH München, Beschluss v. 21.12.2021 – 6 ZB 20.3025

Titel:

Kürzung von landwirtschaftlichen Ausgleichszulagen und Direktzahlungen wegen Aushub eines Entwässerungsgrabens

Normenketten:

BNatSchG § 30, § 33
VwGO § 86, § 124 Abs. 2, § 124a Abs. 4, Abs. 5

Leitsätze:

1. Dass das Verwaltungsgericht sich die fachbehördlichen Feststellungen der Unteren Naturschutzbehörde zu eigen gemacht hat, verletzt nicht die Aufklärungspflicht. Das gilt umso mehr, wenn es an einem qualifizierten klägerischen Vortrag fehlt. (Rn. 9) (redaktioneller Leitsatz)
2. Wenn der vom Kläger angelegte Graben mit trockenlegender Wirkung auf die nähere Umgebung die naturschutzrechtlichen Erhaltungsziele für eine zum FFH-Gebiet gehörende Wiesenfläche erheblich beeinträchtigen kann, ist der Aushub des Grabens ein Cross-Compliancerelevanter Verstoß, der mit einer Zulagenkürzung zu ahnden ist. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Landwirtschaftliche Subventionen, Kürzung von Ausgleichszulage und Direktzahlungen, Verstoß gegen Cross-Compliance-Regelungen, Natura 2000-Gebiete, FFH-Gebiet, Erhaltungsziele, Möglichkeit der erheblichen Beeinträchtigung, Anlegen eines Entwässerungsgrabens, Grabenaushub, Nasswiese, Biotop, Wasser- und Nährstoffhaushalt, landwirtschaftliche Subventionen

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 29.10.2020 – 5 K 19.1542

Tenor

I. Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 29. Oktober 2020 - RO 5 K 19.1542 - wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.734,06 € festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag des Klägers, die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts zuzulassen, bleibt ohne Erfolg. Die innerhalb der Begründungsfrist des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 5 VwGO liegen nicht vor (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO).

2
1. Der Kläger ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs und wendet sich gegen die Kürzung von Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und Direktzahlungen für das Jahr 2017 wegen eines Cross-Compliance-Verstoßes.

3
Auf Mehrfachantrag vom 12. Mai 2017 gewährte das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) Schwandorf dem Kläger mit Bescheiden vom 23. November und 13. Dezember 2017 eine Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten in Höhe von 3.879,30 € und Direktzahlungen in Höhe von 19.031,62 €, wobei es jeweils eine Kürzung in Höhe von jeweils 20% wegen Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Vorschriften vornahm. Bei einer Vor-Ort-Kontrolle hatte die Untere Naturschutzbehörde am Landratsamt Neustadt a.d. Waldnaab am 19. Juni 2017 festgestellt, dass auf einem zum Betrieb des Klägers gehörenden Wiesengrundstück parallel zu einem Bach ein Entwässerungsgraben ausgehoben worden war. Die Grundstücksfläche ist als FFH-Gebiet Bestandteil des Natura 2000-Gebietsverbunds; zudem hatten

Teilbereiche, insbesondere am Verlauf des Baches, die Eigenschaft einer seggenreichen Nasswiese bzw. eines Flachmoores, weshalb sie zu den ökologisch besonders geschützten Biotopen gehörten. Das AELF war der Auffassung, der Kläger habe durch die Anlage des Grabens sowohl gegen das Verschlechterungsverbot in einem FFH-Gebiet nach § 33 BNatSchG als auch gegen den gesetzlichen Biotopschutz (§ 30 BNatSchG) und damit gegen die Cross-Compliance-Regeln verstoßen. Die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wies den Widerspruch des Klägers gegen die Kürzungen mit Widerspruchsbescheid vom 25. Juli 2019 zurück.

4
Die anschließend erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 29. Oktober 2020 abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, die Behörden seien zutreffend von einem Verstoß gegen die Vorgaben der Cross-Compliance ausgegangen. Die durch den Grabenbau betroffene Feuchtfläche von ca. 700 m² sei seit 1987 in der Biotopkartierung und somit von § 30 Abs. 1 BNatSchG erfasst. Das für das FFH-Gebiet definierte Ziel der Erhaltung der Übergangsmoore und seggenreichen Nasswiesen könne durch den Grabenbau erheblich beeinträchtigt werden. Der somit objektiv vorliegende Verstoß gegen die Cross-Compliance-Regeln sei auch vorsätzlich erfolgt. Die Eigenschaft der Fläche als naturschutzrechtlich geschütztes Biotop sei dem Kläger zum einen aufgrund einer im Jahr 2014 wegen eines naturschutzrechtlichen Verstoßes auf derselben Fläche vorgenommenen Betriebsprämienkürzung bekannt gewesen; zum anderen hätten die Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde dem Kläger im Rahmen eines Ortstermins im Mai 2017 deutlich gemacht, dass er nur zur Unterbindung des Weiterbaus des damals im Bach befindlichen - später von einem Unbekannten zerstörten - Biberdamms berechtigt sei, nicht aber zu weiteren Maßnahmen.

5
2. Die vom Kläger gegen das erstinstanzliche Urteil vorgebrachten Einwände, auf deren Prüfung das Gericht beschränkt ist (§ 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO), rechtfertigen nicht die Zulassung der Berufung nach § 124 Abs. 2 VwGO.

6
a) Ohne Erfolg bleibt zunächst die Rüge der fehlenden Sachaufklärung und Überprüfung durch das Verwaltungsgericht, womit der Sache nach als Zulassungsgrund ein Verfahrensmangel nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO geltend gemacht wird.

7
Ein Gericht verletzt seine Aufklärungspflicht (§ 86 Abs. 1 VwGO) grundsätzlich dann nicht, wenn es von einer Beweiserhebung absieht, die eine anwaltlich vertretene Partei nicht ausdrücklich beantragt hat (ständige Rechtsprechung, vgl. etwa BVerwG, B.v. 16.4.2012 - 4 B 29.11 - BayVBl 2012, 640; BayVGH, B.v. 9.3.2016 - 6 ZB 15.622 - juris Rn. 15). Der anwaltlich vertretene Kläger hat in der mündlichen Verhandlung ausweislich des Protokolls keinen förmlichen Beweisantrag im Sinn des § 86 Abs. 2 VwGO gestellt (vgl. § 105 VwGO i.V.m. § 160 Abs. 2 ZPO). Die Aufklärungsrüge stellt kein Mittel dar, um Versäumnisse eines Verfahrensbeteiligten zu kompensieren (u.a. BVerwG, B.v. 5.12.2018 - 5 B 30.18 - juris Rn. 7 m.w.N.; BayVGH, B.v. 30.7.2019 - 6 ZB 19.538 - juris Rn. 18).

8
Die Tatsache, dass ein förmlicher Beweisantrag in der mündlichen Verhandlung nicht gestellt wurde, wäre nur dann unerheblich, wenn sich dem Gericht auf der Grundlage seiner materiell-rechtlichen Sicht eine weitere Aufklärung hätte aufdrängen müssen (BVerwG, B.v. 5.12.2013 - 3 B 39.13 - juris Rn. 4). Die Aufklärungspflicht verlangt hingegen nicht, dass ein Tatsachengericht Ermittlungen anstellt, die aus seiner Sicht unnötig sind, weil deren Ergebnis nach seinem Rechtsstandpunkt für den Ausgang des Rechtsstreits unerheblich ist (ständige Rechtsprechung, u.a. BVerwG, B.v. 15.10.2019 - 2 B 16.19 - juris Rn. 5).

9
Danach liegt der Annahme des Verwaltungsgerichts, dass der vom Kläger im Jahr 2017 auf seinem Wiesengrundstück ausgehobene Graben eine Länge von ca. 35 bis 40 m hatte, 2 bis 3 m breit und ca. 1 m tief war, kein Verfahrensfehler zugrunde. Sie beruht auf den - den beigezogenen Akten des Landratsamts zu entnehmenden - Feststellungen, die Mitarbeiter der Unteren Naturschutzbehörde bei der Ortskontrolle am 19. Juni 2017 getroffen und fotografisch dokumentiert haben (Aktenvermerk vom 19.6.2017, Schreiben vom 31.08.2017 an die Polizeiinspektion Vohenstrauß). Dass das Verwaltungsgericht sich diese behördlichen Feststellungen zu eigen gemacht und keine weitere Sachverhaltsaufklärung vorgenommen

hat, verletzt nicht § 86 Abs. 1 VwGO. Ein Tatsachengericht kann sich ohne einen Verstoß gegen seine Aufklärungspflicht grundsätzlich auch auf gutachtliche Stellungnahmen anderer Behörden stützen, und zwar auch dann, wenn sie von der federführenden Behörde bereits im Verwaltungsverfahren eingeholt wurden (vgl. BayVGH, B.v. 31.8.2011 - 8 ZB 10.1961 - juris Rn. 17 m.w.N.). Es bestand für das Verwaltungsgericht kein Anlass, die detaillierten und fotografisch festgehaltenen fachbehördlichen Feststellungen zu den Ausmaßen des vom Kläger gezogenen Grabens zu bezweifeln und weitere Ermittlungen anzustellen. Das gilt umso mehr als es - bis heute - an einem qualifizierten klägerischen Vortrag fehlt, der schlüssig - etwa mit konkreten Angaben zur tatsächlichen Länge, Breite und Tiefe des Grabens - darlegt, inwiefern die vor Ort seitens der Unteren Naturschutzbehörde festgestellten Ausmaße unzutreffend sein sollen (vgl. BayVGH, B.v. 31.8.2011 - 8 ZB 10.1961 - juris).

10
Zur Frage nach den Auswirkungen des Grabenaushubs auf den Grundwasserspiegel war eine weitere Sachverhaltsermittlung nach der Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts entbehrlich. Denn im angegriffenen Urteil wird ein vorsätzlicher Verstoß des Klägers gegen die Cross-Compliance-Regeln bereits darauf gestützt, dass die Nasswiese durch den Aushub des Grabens nicht nur direkt auf der Fläche des Grabens zerstört, sondern auch die umliegende Fläche aktiv drainiert wurde. Die gerichtliche Annahme, durch die Entfaltung seiner entwässernden Wirkung greife der Graben zum einen direkt in die Vegetationsbestände, zum anderen indirekt in den Wasser- und Nährstoffhaushalt der Fläche ein, ergibt sich aus den unmissverständlichen, vom Kläger nicht substantiiert bestrittenen fachtechnischen Stellungnahmen der Unteren Naturschutzbehörde und ist nicht zu beanstanden. Eine weitere Sachverhaltsermittlung im Hinblick auf die Frage, ob der Graben zusätzlich auch den Grundwasserspiegel absinken lässt, war daher für das Verwaltungsgericht nicht entscheidungserheblich.

11
b) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

12
Dieser Zulassungsgrund läge vor, wenn vom Rechtsmittelführer ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt würden (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, B.v. 10.9.2009 - 1 BvR 814/09 - NJW 2009, 3642 m.w.N.). Die Richtigkeitszweifel müssen sich auf das Ergebnis der Entscheidung beziehen; es muss also mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anzunehmen sein, dass die Berufung zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung führen wird (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 - 7 AV 4.03 - NVwZ-RR 2004, 542 f.; BayVGH, B.v. 15.2.2018 - 6 ZB 17.2521 - juris Rn. 4).

13
Das ist nicht der Fall. Das Verwaltungsgericht hat mit überzeugenden Erwägungen festgestellt, dass die Kürzung der Ausgleichszulage und der Direktzahlungen für das Jahr 2017 wegen eines vorsätzlichen Verstoßes gegen die Cross-Compliance-Regeln rechtmäßig war. Die Einwände des Klägers begründen weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht Zweifel, denen in einem Berufungsverfahren weiter nachzugehen wäre.

14
Der Senat teilt die Annahme des Verwaltungsgerichts, dass der vom Kläger angelegte Graben mit seiner trockenlegenden Wirkung auf die nähere Umgebung die naturschutzrechtlichen Erhaltungsziele für die zum FFH-Gebiet „Fahrbachtal“ gehörende Wiesenfläche im Sinn von § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG erheblich beeinträchtigen kann. Zurecht hat es den Aushub des Grabens daher als Cross-Compliancerelevanten Verstoß angesehen, der gemäß Art. 97 i.V.m. Art. 91 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 mit einer Kürzung der beantragten Zahlungen in Höhe von 20 Prozent zu ahnden war.

15
aa) Der Kläger hat als Empfänger von Ausgleichszulage und Direktzahlungen die in Art. 93 VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Anhang II dieser VO aufgeführten Cross-Compliance-Regeln zu erfüllen. Darin wird auch die zum Schutz der Biodiversität erlassene Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 genannt, zu deren Anwendungsbereich auch die sog. Natura 2000-Gebiete gehören (europäisches Programm der Schaffung eines kohärenten ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung und europäischer Vogelschutzgebiete zur Wahrung und Wiederherstellung eines günstigen

Erhaltungszustands der natürlichen Lebensraumtypen und Arten). Auf nationaler Ebene wird der Schutz der Natura 2000-Gebiete, zu denen das FFH-Gebiet „Fahrbachtal“ und damit auch das klägerische Wiesengrundstück gehört, durch die Regelungen in §§ 31 ff. BNatSchG umgesetzt (§ 32 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG).

16
Gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sind alle Veränderungen und Störungen unzulässig, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass das für das vorliegende FFH-Gebiet definierte Ziel der Erhaltung der Übergangsmoore und seggenreichen Nasswiesen durch den Grabenbau mit seiner trockenlegenden Wirkung erheblich beeinträchtigt werden kann.

17
bb) Soweit der Kläger sein Vorbringen aus dem erstinstanzlichen Verfahren wiederholt, der von ihm hergestellte Graben habe keinerlei Auswirkungen auf die nähere Umgebung gehabt, sondern lediglich die durch den Biberdamm hervorgerufene zusätzliche Vernässung der betroffenen Fläche beseitigt, kann er damit nicht durchdringen.

18
Die Feststellungen des Verwaltungsgerichts beruhen auf den überzeugenden fachbehördlichen Bewertungen und Einschätzungen der Unteren Naturschutzbehörde vom 5. Februar und 20. Mai 2020. Danach stellt die Errichtung des Grabens aufgrund seiner - im Übrigen unstrittigen und vom Kläger beabsichtigten - Entwässerung eine Verschlechterung des Zustands des FFH-Gebiets dar, weil damit sowohl charakteristische Vegetations- und Habitatstrukturen sowie der biotopprägende Wasser- und Nährstoffhaushalt der Fläche und seiner Lebensraumtypen verloren gehen. Neben diesen Schäden an der Fläche sind auch die neben dem Graben vorhandenen Bestände durch den Maschineneinsatz und die Ablagerung und Verteilung des Aushubs selbst massiv beeinträchtigt worden. Wie die Untere Naturschutzbehörde weiter ausführt, war das FFH-Gebiet darüber hinaus durch den vom Kläger bereits im Jahr 2009 durchgeführten, beinahe die gesamte Grundstücksfläche umfassenden Grünlandumbruch massiv geschädigt worden. Durch die Anlage des Grabens wurde nun auch der Rest des Bestands auf diesem Grundstück konkret bedroht und beeinträchtigt. In Zusammenschau mit dem Grünlandumbruch und der daraus bestehenden Summenwirkung muss jede weitere Beeinträchtigung der Fläche als erhebliche Beeinträchtigung des FFH-Gebiets angesehen werden.

19
Diese fachbehördlichen Feststellungen und Bewertungen hat der Kläger mit seinem Zulassungsvorbringen nicht substantiiert angegriffen. Mit dem Einwand, die Schaffung des Grabens habe keinerlei Auswirkungen auf die Tatsache gehabt, dass es sich weiterhin um ein Flachmoor handele, das regelmäßig unter Wasser stehe, sofern die betroffenen Gebiete regelmäßig weiter vernässt würden, weckt er keine ernstlichen Zweifel an der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Zum einen behauptet er damit selbst nicht, dass die regelmäßige Vernässung der Fläche tatsächlich gesichert wäre (vgl. Schriftsatz v. 7.1.2021, S. 2: „Sofern die betroffenen Gebiete regelmäßig weiter vernässt werden…“, „…wenn und soweit eine Vernässung der Flächen durch den hohen Grundwasserspiegel nach wie vor gesichert war.“). Diese Behauptung wird seitens des Klägers auch in keiner Weise - etwa durch Lichtbilder, die den tatsächlichen Zustand des Areals in den Jahren nach Erlass des angefochtenen Bescheides dokumentieren - substantiiert. Zum anderen übersieht der Kläger, dass Verstöße gegen § 30 Abs. 2 und § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG bereits dann vorliegen, wenn die bloße Möglichkeit einer Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung durch eine Maßnahme besteht. Ob die Anlegung des Grabens - neben der auch mit dem Zulassungsantrag nicht bestrittenen, durch den Maschineneinsatz und die Ablagerung des Aushubs selbst entstandenen Schäden an der Fläche - tatsächlich zu einer Absenkung des Grundwasserspiegels und damit zu einem Verlust der für Flachmoore und seggenreichen Nasswiesen charakteristischen Vegetations- und Habitatstrukturen geführt hat oder noch führen wird, ist daher unerheblich.

20
cc) Auch der Vortrag, dem Kläger seien die konkret erlaubten Maßnahmen zur Verhinderung des Weiterbaus des Biberdamms in Richtung auf sein Grundstück nicht im Einzelnen dargelegt worden,

weshalb ihm zumindest kein Vorsatz unterstellt werden könne, begründet keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils.

21
Der Einwand kann schon in tatsächlicher Hinsicht nicht überzeugen. Wie der Beklagte überzeugend ausführt, ist dem Kläger bei der Ortsbesichtigung am 4. Mai 2017 lediglich zugestanden worden, den Weiterbau des Biberdamms und somit eine Veränderung des Status Quo künftig zu unterbinden, indem er Äste entfernt, die der Biber neu anbringt. Eine Fehlinterpretation in dem Sinn, der Kläger sei befugt, einen ca. 35 m langen Graben längs des Baches zu ziehen, ist ausgeschlossen. Aus seinen Angaben im Rahmen der Zeugeneinvernahme vom 5. November 2017 bei der Polizei Vohenstrauß, ergibt sich im Gegenteil - worauf der Beklagte Recht hinweist - eindeutig, dass dem Kläger klar war, dass er nur eine weitere Vergrößerung des Biberdamms und damit die Vernässung weiterer Teile seiner Wiese allein durch die Beseitigung der vom Biber neu angebrachten Zweige verhindern durfte. Von einer fehlenden oder mangelhaften Kommunikation kann angesichts dessen nicht die Rede sein.

22
Der Kläger durfte den Graben auch nicht zum Zwecke der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung seines Wiesengrundstücks anlegen. Die Verbote in § 30 Abs. 2 und § 33 Abs. 1 BNatSchG enthalten keine entsprechenden Einschränkungen.

23
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG.

24
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit ihm wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).