

Titel:

Anordnung einer Wiederaufforstung

Normenkette:

BayWaldG Art. 15, Art. 41 Abs. 1 S. 1

Leitsatz:

Der Gesetzgeber hat die Abwägung zwischen den Grundrechten der betroffenen Waldbesitzer und dem Interesse der Allgemeinheit am Erhalt des Waldes und seiner Funktionalität durch die Statuierung einer gesetzlichen Wiederaufforstungspflicht als "forstrechtlicher Grundnorm" grundsätzlich zugunsten des Allgemeininteresses vorweggenommen. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Wiederaufforstungsanordnung, Wiederaufforstung, Verwirkung, Verhältnismäßigkeit

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 11.04.2023 – 19 ZB 22.2653

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Beteiligten streiten über eine Wiederaufforstungsanordnung.

2

Die Klägerin ist Eigentümerin des Grundstücks FINr. ... der Gemarkung T... Nach Recherchen der Klägerin war das Grundstück in der Kriegszeit ein Waldlager mit mehreren Bauten und Bunkieranlagen. Nach dem Krieg wurde es als Flüchtlingsunterkunft und für Freizeitaktivitäten eines Tischtennisvereins bis in die 1980er Jahre benutzt, dann wurden die Anlagen abgerissen, aber die Fundamente belassen. Die Fläche wiederbewaldete sich in der Folge, teilweise wurde sie mit Waldbäumen bestockt, teilweise erfolgte natürlicher Aufwuchs. In den Jahren 2015/2016 machten starker Windbruch und die anschließenden Aufräumarbeiten erstmals wieder diese Fundamente der vorherigen Bebauung sichtbar. Das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Ebersberg (im Folgenden: AELF) duldete, nachdem es im Juli 2016 die Unbestocktheit von Flächen festgestellt hatte, eine weitere Freilegung der Fundamente durch die Klägerin durch Kahlschlag und Abtragung von Waldboden auf den ehemals bebauten Flächen, wies aber in der Folge in den Jahren 2016 und 2017 wiederholt schriftlich auf das Verbot der Zerstörung von Waldboden und auf die gesetzliche Wiederaufforstungsverpflichtung hin.

3

Am 5. Februar 2019 wurde bei einer Kontrolle durch das AELF festgestellt, dass die Klägerin auf dem streitgegenständlichen Grundstück einen 75 m² großen Schuppen und ein 500 m² großes Lagerzelt mit gepflastertem Boden errichtet hatte. Beides war behördlich nicht genehmigt. Auf ein Anhörungsschreiben des Beklagten nahm die Klägerin am 21. Oktober 2019 Stellung und beantragte die Verlängerung der Frist zur Wiederaufforstung um fünf Jahre. Ein Antrag auf Rodungserlaubnis wurde angekündigt, aber nicht gestellt.

4

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 5. Dezember 2019 wurde die Klägerin auf der Rechtsgrundlage des Art. 41 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 15 Absatz 1 Satz 1 Bayerisches Waldgesetz (BayWaldG) verpflichtet, das Grundstück wieder aufzuforsten (Ziff. 1 des Bescheids). Ein Antrag auf Verlängerung der Frist zur Wiederaufforstung wurde abgelehnt (Ziff. 2). In Ziffer 3.1 wird als Nebenbestimmung zur Wiederaufforstungsverpflichtung auf eine sachgemäße Waldbewirtschaftung Bezug genommen. Unter Ziffer 3.2 werden die freigelegten Fundamente nach der Anlage 1 zum Bescheid (rot umrandete Flächen/rote Punkte), insges. ca. 3.500 m, als Waldblößen von der Wiederaufforstungspflicht freigestellt, auf diesen Flächen dürfe eine Wiederbestockung durch natürliche Vorgänge aber nicht verhindert werden. Unter Ziffer 3.3 wird schließlich die - damals - im baurechtlichen Verfahren befindliche Fläche (Anl.1, gelb umrandete Fläche), auf dem ein vorhandenes 2018 und 2019 errichtetes Bauwerk stehe, von der Anordnung ausgenommen. Für den Fall der Nichtbefolgung der Anordnung bis zum 31. Mai 2020 wird in Ziffer 4 ein Zwangsgeld in Höhe von 8.000 EUR angedroht. Ziffer 5 und 6 enthalten die Kostenentscheidungen.

5

Zur Begründung wurde ausgeführt: Die gesamte Fläche sei Wald im Sinne des Waldgesetzes, wie ein Luftbild aus dem Jahre 2012 zeige. Es handle sich um lokalen und regionalen Klimaschutzwald und um Erholungswald gemäß Waldfunktionsplan für die Planungsregion M... Die Wiederaufforstungsanordnung mit den genannten Nebenbestimmungen ergehe in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens. Die Anordnung sei verhältnismäßig. Ohne die Anordnung würde die Klägerin ihrer Wiederaufforstungspflicht nicht nachkommen. Die Waldfläche besitze gemäß Waldfunktionsplan für die Planungsregion M... eine besondere Bedeutung für Waldfunktionen im Sinne des Art. 6 Abs. 1 Nr. 1 BayWaldG. Das Interesse der Allgemeinheit am Erhalt dieses Waldes und seiner Funktionen überwiege das Interesse der Klägerin am Erhalt der Freifläche und an der Einsparung der Wiederbewaldungskosten. Die Ungeeignetheit kleinerer Teilflächen für die Bepflanzung sei für die Wiederaufforstung der Fläche insgesamt unschädlich; soweit aufgrund von Aufkiesungen der Boden minder geeignet sei, sei dies die Verantwortung des Eigentümers und der wirtschaftliche Mehraufwand der Wiederaufforstung auch insoweit verhältnismäßig.

6

Ein Rodungsantrag sei nicht gestellt worden. Einer Rodungserlaubnis stünde im Übrigen Art. 9 Abs. 5 Nr. 1 BayWaldG, wonach die Rodungserlaubnis versagt werden soll, wenn sie einem gültigen Waldfunktionsplan widerspricht oder dessen Ziele gefährden würde, entgegen.

7

Eine Verlängerung der Wiederaufforstungsfrist könne nach Art. 15 Abs. 1 Satz 3 BayWald nicht gewährt werden. Es gebe keine öffentlich-rechtlichen Planungsverfahren für das Grundstück. Ungewisse künftige Überplanungen, für die keine konkreten Anhaltspunkte vorliegen, seien nicht berücksichtigungsfähig.

8

Mit Schriftsatz vom 3. Januar 2020, eingegangen bei Gericht am selben Tag, erhob die Klägerin Klage und beantragte sinngemäß,

9

1. den Bescheid des Beklagten vom 5.12.2019 aufzuheben

10

2. hilfsweise die Frist zur Wiederaufforstung um 5 Jahre zu verlängern.

11

Mit Klagebegründung vom 4. Oktober 2022 wurde geltend gemacht, dass die Teilflächen im Norden und Osten des Grundstücks voll bewaldet und eine Wiederaufforstungsanordnung insoweit obsolet sei. Die Flächen zwischen den Betonfundamenten könnten nur mit erheblichem Aufwand und unverhältnismäßigen Kosten (nach vorsichtiger Schätzung eine Summe im unteren sechsstelligen Bereich) rekultiviert und als Waldfläche urbar gemacht werden. Die Freilegung der Fundamente sei mit Billigung des AELF geschehen, so dass eine dazu im Widerspruch stehende Wiederaufforstungsanordnung unzumutbar sei. Es könne kein geschlossener Wald entstehen, da die erheblichen Flächen, auf denen sich die baulichen Anlagen befänden/befunden hätten, einer nachträglichen Bewaldung gar nicht zugänglich seien. Es gebe konkrete Planungen zur Verlängerung der U-Bahnlinie ... von N... ... bis nach T... Die Befugnis der Behörde, eine Wiederaufforstungsanordnung zu erlassen, sei verjährt. Es seien zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses bereits drei Jahre seit der Freilegung im Jahre 2015 vergangen.

12

Am 20. Oktober 2022 hat das Gericht das Grundstück in Augenschein genommen und im Anschluss daran mündlich verhandelt. Die Vertreter der Beklagten behielten sich vor, über die Frist zur Wiederaufforstung neu zu entscheiden.

13

Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf das Protokoll des Augenscheins und der mündlichen Verhandlung sowie auf die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

Entscheidungsgründe

14

Die Klage hat keinen Erfolg.

15

1. Sie ist bezüglich der Zwangsgeldandrohung (Ziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheides) bereits wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig, da der Beklagte in der mündlichen Verhandlung angesichts der ursprünglich benannten, aber bereits verstrichenen Frist für die Umsetzung der nicht für sofort vollziehbar erklärten Aufforstungspflicht erklärt hat, man behalte sich eine neue Androhung und Fristsetzung vor, die dann ggf. neuerlicher gerichtlicher Überprüfung zugänglich ist.

16

2. Die ansonsten zulässige Anfechtungsklage ist im Hauptantrag unbegründet.

17

Der Bescheid des Beklagten vom 5. Dezember 2019, der in Ziffer 1 eine Wiederaufforstungsverpflichtung der Klägerin nach Maßgabe der Nebenbestimmungen unter Ziffer 3 anordnet, ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18

Das Gericht verweist insoweit auf die zutreffenden Ausführungen im streitgegenständlichen Bescheid, denen es folgt, und sieht insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 117 Abs. 5 VwGO).

19

Darüber hinaus ist zur Argumentation der Klagebegründung Folgendes auszuführen:

20

2.1 Die Befugnis des Beklagten, die Wiederaufforstung anzuordnen, ist entgegen der Auffassung des Klägerbevollmächtigten weder verjährt noch verwirkt. Eine Verjährung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Befugnisse kennt das Verwaltungsrecht grundsätzlich nicht. In dem vom Klägerbevollmächtigten zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15. März 2017 - 10 C 3.16 - BVerwGE 158, 199 werden subventionsrechtliche Erstattungsansprüche der öffentlichen Hand gegen einen Subventionsempfänger behandelt. Es ist demnach nicht einschlägig. Denn unmittelbar aus Art. 15 BayWaldG selbst folgt, dass die Klägerin als Waldbesitzerin verpflichtet war, die kahlgeschlagene Waldfläche innerhalb von 3 Jahren nach Kahlschlag wiederaufzuforsten. Kommt der Waldbesitzer dem nicht nach, kann die Behörde ihn dazu mittels vollziehbarem Verwaltungsakt nach Art. 41 Abs. 1 Satz 1 BayWaldG anhalten. Die Befugnis der Behörde, die gesetzliche Wiederaufforstungspflicht mittels Verwaltungsakt durchzusetzen, aktualisiert sich regelmäßig grundsätzlich ohnehin erst nach Ablauf von 3 Jahren nach dem Kahlschlag. Erst wenn der Waldbesitzer innerhalb der Dreijahresfrist seiner bereits kraft Gesetzes bestehenden Wiederaufforstungsverpflichtung nicht nachkommt, kann die Behörde tätig werden. Eine Verwirkung kommt also allenfalls erst nach Verstreichen eines längeren Zeitraums seit Verstreichen der gesetzlichen Dreijahresfrist in Frage. Hinzutreten müssen für den Tatbestand einer Verwirkung zum Zeitpunkt außerdem besondere Umstände, aufgrund derer die verspätete Geltendmachung als Verstoß gegen Treu und Glauben zu bewerten ist (Zerle/Hein/Brinkmann/Foerst/Stöckel, Forstrecht in Bayern, Art. 15 Rn. 10).

21

Beide Voraussetzungen sind hier nicht gegeben. Mit dem Kahlschlag im Jahr 2016 begann die gesetzliche Dreijahresfrist zur Wiederaufforstung durch die Klägerin zu laufen. Nachdem diese Frist im Juli 2019 abgelaufen ist, hat der Beklagte im Anschluss daran ohne Zeitverzug ein Verfahren mit dem Ziel der

Anordnung der Wiederaufforstung begonnen. Selbst wenn, wie vorgetragen, bereits im Jahr 2015 mit der Freilegung der Fundamente begonnen worden sein sollte, die Ablauf der 3-Jahres-Frist somit in das Jahr 2018 fallen sollte, ist angesichts der Einleitung des Verfahrens durch das AELF im Jahr 2019 noch keinesfalls ein Zeitraum verstrichen, der für eine Verwirkung auch nur ansatzweise relevant sein könnte.

22

Darüber hinaus liegen keine besonderen Umstände vor, die es dem Beklagten nach Treu und Glauben verwehren würden, die Wiederaufforstung geltend zu machen. In diesem Zusammenhang entspricht es nicht den Tatsachen, dass die Klägerin aufgrund der Duldung der Freilegung der Fundamente auf dem streitgegenständlichen Grundstück und der damit einhergehenden Hubmaßnahmen und Abtragung von Waldboden darauf vertrauen hätte dürfen, dass sie einer Wiederaufforstungsverpflichtung nicht ausgesetzt sei. Vielmehr hat der Beklagte mehrmals durch Schreiben in den Jahren 2016 und 2017 deutlich gemacht, dass die klägerischen Maßnahmen während der gesetzlichen Wiederaufforstungsfrist geduldet würden, insoweit sie noch nicht den Tatbestand einer Waldbodenzerstörung erfüllen, unabhängig davon aber für kahlgeschlagene oder infolge eines Schadenseintritts unbestückte Waldflächen eine gesetzliche Wiederaufforstungspflicht bestehe (vgl. etwa Schreiben des AELF an die Klägerin vom 23. Juni 2016, vom 3. Juli 2017 etc.).

23

2.2 Die Wiederaufforstungsanordnung erweist sich auch nicht als unverhältnismäßig. Sie verstößt trotz der in ihr gelegenen Einschränkung der Verfügungsgewalt der Klägerin über ihr Eigentum nicht gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG. Der Gesetzgeber hat die Abwägung zwischen den Grundrechten der betroffenen Waldbesitzer und dem Interesse der Allgemeinheit am Erhalt des Waldes und seiner Funktionalität durch die Statuierung einer gesetzlichen Wiederaufforstungspflicht als „forstrechtlicher Grundnorm“ (Zerle/Hein/Brinkmann/Foerst/Stöckel, a.a.O., Art. 15 Rn. 1) bereits grundsätzlich zugunsten des Allgemeininteresses vorweggenommen.

24

Die Anordnung verfehlt im konkreten Fall ihren ihr vom Gesetz zugemessenen Zweck auch nicht dadurch, dass eine Wiederaufforstungsanordnung einerseits angesichts der vorhandenen Bewaldung obsolet und andererseits eine Wiederaufforstung der gesamten Fläche nicht erreichbar wäre. Zum einen besteht auf dem Grundstück nach den Feststellungen des Augenscheins (vgl. S. 3 und 4 der Niederschrift) in weiten Bereich faktisch kein Wald, insbesondere im nördlichen Bereich, wo sich nur vereinzelt Waldbäume finden. Zum anderen ist eine Wiederbewaldung der gesamten Fläche (mit Ausnahme der ohnehin im Bescheid ausgenommenen Flächen) ohne weiteres möglich, da ausweislich der Luftbilder des Grundstücks in den Jahren vor dem Kahlschlag das Grundstück insgesamt vollständig bewaldet war und zwar infolge natürlicher Sukzession oder Pflanzung durch Menschenhand.

25

Die Wiederaufforstungsanordnung ist auch nicht vor dem Hintergrund einer - von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung geschätzten - Kostenbelastung der Klägerin mit etwa 35.000 EUR für die Wiederaufforstung zuzüglich der Kosten für den Bodenauftrag unverhältnismäßig. Die Klägerin ist durch die aus eigenem Antrieb vorgenommenen Freilegungsarbeiten und den hierzu vorgenommenen Kahlhieb und den Bodenabtrag selbst zum Teil für diese vergleichsweise hohe Kostenbelastung verantwortlich. Sie musste damit rechnen, dass spätestens mit Ende der Wiederaufforstungsfrist Kosten der Wiederaufforstung auf sie zukommen. Insbesondere spricht für die Verhältnismäßigkeit der Wiederaufforstungsanordnung, dass in den Nebenbestimmungen (Ziffern 2.2 und 2.3 des Bescheides) Flächen, deren Wiederaufforstung besonders kostenintensiv wären, von der Wiederaufforstungsverpflichtung von vornherein ausgenommen sind. Auch hat der Beklagte davon Abstand genommen, außer der Vorgabe einer sachgemäßen Waldbewirtschaftung in Ziffer 3.1 des Bescheids bestimmte Vorgaben bezüglich Art und Dichte der Bepflanzung zu machen. Gegen die vom Beklagten vorgenommene Ermessensbetätigung ist mithin auch vor dem Hintergrund des Eigentumsgrundrechts der Klägerin aus Art. 14 GG nichts zu erinnern, § 114 Satz 1 VwGO.

26

3. Die Klage bleibt auch im Hilfsantrag unbegründet. Die mit dem hilfsweisen Verpflichtungsantrag begehrte Verlängerung der Wiederaufforstungsfrist, auf die ohnehin kein Rechtsanspruch besteht, sondern nur ein solcher auf ermessensgerechte Entscheidung (Art. 40 BayVwVfG), hat der Beklagte zurecht abgelehnt (Ziff.

2 des Bescheids). Das Gericht verweist auch insoweit auf die zutreffenden Ausführungen der Begründung des streitgegenständlichen Bescheids (unter Nr. 8, S.4), denen es folgt, und sieht insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 117 Abs. 5 VwGO).

27

Die Klage war daher insgesamt mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

28

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.