VG Ansbach, Urteil v. 14.10.2022 – AN 16 K 21.00120, AN 16 K 21.01079

Titel:

Erfolglose Klage gegen eine isolierte Zwangsgeldandrohung und auf Genehmigung zur Wiederaufforstung

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1, Abs. 5
BayWaldG Art. 16 Abs. 1, Abs. 2
BayVwZVG Art. 19 Abs. 1, Art. 29 Abs. 1, Art. 31 Abs. 2, Art. 36 Abs. 1 S. 2, Art. 38 Abs. 1 S. 3

Leitsätze:

1. Es gilt der Grundsatz, dass es sachgerecht ist, eine erlassene Grundverfügung mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen. Liegt ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt nicht vor, so bedarf es insoweit auch keiner das Selbstverständliche darstellenden Begründung. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
2. Art. 16 BayWaldG findet, wie auch aus der Überschrift der Norm deutlich wird, nur auf Erstaufforstungen Anwendung. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine Aufforstung iSv Art. 16 Abs. 1 S. 1 BayWaldG liegt vor bei jeder aktiven Begründung von Wald bzw. der in Art. 16 Abs. 1 S. 2 BayWaldG genannten Kulturen auf bislang nicht forstlich genutzten Grundstücken. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

isolierte Zwangsgeldandrohung, Verpflichtung zur Wiederaufforstung, Erstaufforstung, bestandskräftige Grundverfügung, ungenehmigte Waldrodung, angemessene Fristsetzung, Christbaumkultur, Schmuckreißigkultur

Rechtsmittelinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 27.04.2023 – 19 ZB 23.479
VGH München, Beschluss vom 27.04.2023 – 19 ZB 23.479
VGH München, Beschluss vom 27.04.2023 – 19 ZB 23.625

Tenor

1. Die Klagen werden abgewiesen.

2. Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

Tatbestand

1
Die Beteiligten streiten um die Androhung eines Zwangsgeldes wegen der mit bestandskräftigem Bescheid den Klägern auferlegten Verpflichtung, eine bereits gerodete Teilfläche eines Grundstücks wieder aufzuforsten, sowie über einen Antrag, statt der besagten Aufforstung mit einem Mischwald die Anlage einer Christbaumkultur zu genehmigen.

2
Ende April 2014 führten die Kläger auf dem in ihrem Eigentum stehenden, im Naturpark … gelegenen 10.396 m² großen Waldgrundstück FlNr. …, Gemarkung …, einen Kahlschlag durch. Das Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten … (AELF) erlangte durch eine Anzeige Kenntnis hiervon. Mit Schreiben des AELF vom 6. März 2015 wurden die Kläger darauf hingewiesen, dass eine kahlgeschlagene Waldfläche gemäß Art. 15 Abs. 1 BayWaldG innerhalb von drei Jahren wieder aufzuforsten sei. Falls eine Änderung der Nutzungsart angestrebt werde, sei eine Rodungserlaubnis gemäß Art. 9 Abs. 2 BayWaldG erforderlich.

3
Nachdem das AELF darüber Kenntnis erhielt, dass die Kläger die Grundstücksfläche mit schweren Baumaschinen „planierten“, fand am 12. März 2015 ein Ortstermin statt, in dessen Rahmen die sofortige

Einstellung der Erdarbeiten angeordnet wurde, um eine Zerstörung von Waldboden zu verhindern. Die Anordnung wurde mit Bescheid des Landratsamtes … vom 16. März 2015 schriftlich wiederholt.

4
Die Kläger stellten am 1. Juni 2015 beim AELF einen Rodungsantrag für die FlNr. …, der aufgrund Unvollständigkeit mit der Bitte um Ergänzung am 15. Juni 2015 zurückgesandt wurde. Eine Besichtigung am 20. Juni 2016 ergab, dass ca. 2/3 der Fläche locker mit Obstbäumen bepflanzt worden war. Der Kläger zu 1 gab an, den Rodungsantrag in der bisherigen Form nicht mehr stellen zu wollen. Stattdessen werde er die Rodung der größeren, bereits mit Obstbäumen bepflanzten Teilfläche beantragen. Als Ausgleichsfläche werde er eine Waldwiese anbieten. Die Restfläche (ohne Obstbäume) werde er wieder aufforsten.

5
In der Folgezeit beantragten die Kläger die Erlaubnis für die Rodung der Gesamtfläche des Grundstücks FlNr. … Als künftige Nutzung des Rodungsgrundstücks gaben sie darin an „Streuobstwiese“.

6
Mit Bescheid vom 8. Dezember 2016 erteilte das AELF die Erlaubnis zur Rodung einer im beigefügten Lageplan gekennzeichneten Fläche (Teilfläche 1) des nördlichsten Teiles der FlNr. … mit einem 10 Meter breiten Streifen entlang der nördlichen Grundstücksgrenze mit ca. 0,15 ha Rodungsfläche (Ziffer 1 des Bescheides). Für die restliche Fläche der FlNr. … mit einer Fläche von ca. 0,85 ha wurde der Rodungsantrag unter Ziffer 2 des Bescheids abgelehnt und die Kläger wurden verpflichtet, diese Fläche innerhalb einer Dreijahresfrist bis zum 30. April 2017 mit einem für das Landschaftsbild an dieser Stelle geeigneten Mischwald wieder aufzuforsten, wobei die erste Pflanzreihe in einem Abstand von 2 Metern zur Grenze zwischen Rodungsfläche und wiederaufzuforstender Fläche (also in 12 Metern Abstand zur nördlichen Grundstücksgrenze) anzulegen sei. Unter Ziffer 3 des Bescheides wurde die erteilte (Teil-)Rodungserlaubnis mit verschiedenen Auflagen verbunden, die unter anderem die Verpflichtung der Kläger vorsah, die Rodungsfläche mit einer Reihe heimischer Streuobstbäume zu bepflanzen und eine arten- und kräuterreiche Wiesenmischung anzusäen. Die daraufhin von den Klägern erhobene Klage auf Erteilung der (Gesamt-)Rodungserlaubnis ohne Auflagen, hilfsweise gegen die in Ziffer 3 des Bescheids enthaltenen Auflagen, wies das Verwaltungsgericht Ansbach mit rechtskräftigem Urteil vom 10. Juli 2020 (Az. AN 14 K 17.00029) ab.

7
Mit Bescheid vom 22. Dezember 2020 drohte das AELF den Klägern die Verhängung eines Zwangsgeldes in Höhe von 10.000,- Euro für den Fall an, dass sie die unter Ziffer 2 des Bescheids vom 8. Dezember 2016 getroffene Anordnung (Wiederaufforstung von 0,85 ha) nicht bis spätestens 31. März 2021 vollständig ausführten. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Festsetzung des Zwangsgeldes nach pflichtgemäßem Ermessen erfolge und sich vorliegend an den voraussichtlichen Kosten für die Durchführung der Maßnahme orientiere.

8
Mit Schreiben vom 22. Februar 2021 baten die Kläger unter Verweis auf die gesundheitlichen Probleme des Klägers zu 1 um Aufhebung der Fristsetzung zum 31. März 2021 und führten aus, sie seien zur Aufforstung einer Forstchristbaumkultur auf der im Streit stehenden Fläche bereit. Ein entsprechender auf den 17. Februar 2021 datierter Antrag ging am 4. März 2021 beim AELF ein. Bereits mit Schreiben vom 1. März 2021 teilte das AELF den Klägern unter Bezugnahme auf den Bescheid vom 8. Dezember 2016 mit, dass die gesetzte Frist nicht abgeändert werde. Gleichzeitig wies das Amt darauf hin, dass die Anlage einer Christbaumkultur die in diesem Bescheid enthaltene Vorgabe, einen für das Landschaftsbild an dieser Stelle geeigneten Mischwald wieder aufzuforsten, nicht erfülle. Sollte es den Klägern aus nicht zu vertretenden Umständen nicht gelingen, die innerhalb der Frist bereits begonnene Pflanzung bis zum Fristablauf komplett abzuschließen, bestünde ohne die Anerkennung einer Rechtspflicht die Möglichkeit, einige Tage für den Abschluss der Pflanzung zusätzlich zu gewähren, ohne mit der Eintreibung des Zwangsgelds zu reagieren.

9
Die Kläger reagierten auf dieses Schreiben nicht und nahmen auch keine Wiederaufforstung vor. Mit Bescheid vom 10. Mai 2021 lehnte das AELF den auf den 17. Februar 2021 datierten Antrag ab.

10

Die Kläger haben sowohl gegen den Bescheid vom 22. Dezember 2020 (AN 16 K 21.00120) als auch gegen den Bescheid vom 10. Mai 2021 (AN 16 K 21.01079) fristgemäß Klagen zum Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach erhoben. Hinsichtlich des Bescheids vom 22. Dezember 2020 machen sie geltend, die Fristsetzung sei unangemessen. Gegen den Bescheid vom 10. Mai 2021 führen sie an, es könne eine Abänderung des bestandskräftigen Bescheids dahingehend erfolgen, dass auf der fraglichen Fläche die Aufforstung wie beantragt erfolge. Hierüber habe die Beklagte keine Erwägungen angestellt, obwohl eine entsprechende derartige Waldfläche die Anforderungen ebenfalls erfüllen würde.

11
Die Kläger beantragen,

den Bescheid des AELF vom ... Dezember 2020 aufzuheben sowie die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom ... Mai 2021 zu verpflichten, den Antrag der Kläger vom 17. Februar 2021 erneut zu bescheiden, hilfsweise, den Klägern eine Erlaubnis nach Art. 16 Abs. 1 BayWaldG zu erteilen.

12
Der Beklagte beantragt

die Abweisung der Klagen.

13
Das AELF führt in seinen Stellungnahmen aus, die gesetzte Frist zur Umsetzung der Maßnahme reiche aus forstfachlicher Sicht aus, um die Wiederaufforstung eines geeigneten Mischbestands zu planen, zu organisieren und durchzuführen oder diese Arbeiten durch Dritte erfolgen zu lassen. Eine Frühjahrspflanzung entspreche der forstwirtschaftlichen Praxis und finde regelmäßig statt. Weiter wird die Kostenkalkulation für die Wiederaufforstung erläutert. Es gebe keine Veranlassung, von der Vorgabe des bestandskräftigen Bescheids vom 8. Dezember 2016, die Teilfläche 2 (0,85 ha) mit einem für das Landschaftsbild an dieser Stelle geeigneten Mischwald wiederaufzuforsten, abzuweichen. Die Möglichkeit der Aufforstung mit einer Christbaumkultur sei in der Vergangenheit mehrfach gewürdigt und als naturschutzfachlich ungeeignet verworfen worden. Die Untere Naturschutzbehörde habe mit Schreiben vom 6. Mai 2021 nochmals festgestellt, dass das Urteil des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 10. Juli 2020 umzusetzen sei. Eine Christbaum-/Schmuckreisigkultur stelle keinen Mischwald dar, weshalb die in der naturschutzfachlichen Stellungnahme zum bestandskräftigen Bescheid vom 8. Dezember 2016 geäußerten Bedenken weiterhin aufrechterhalten würden.

14
Wegen weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und beigezogenen Behördenakten sowie auf die Gerichtsakte des beim Verwaltungsgericht Ansbach unter dem Aktenzeichen AN 14 K 17.00029 geführten Verfahrens verwiesen.

Entscheidungsgründe

15
Die zulässigen Klagen sind unbegründet. Der Bescheid vom 22. Dezember 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Kläger nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Diese haben auch keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres auf den 17. Februar 2021 datierten Antrags bzw. auf Erteilung einer Erlaubnis nach Art. 16 Abs. 1 BayWaldG (§ 113 Abs. 5 VwGO).

16
1. Die mit Bescheid vom 22. Dezember 2020 ausgesprochene Zwangsgeldandrohung ist rechtmäßig.

17
Nach Art. 29 Abs. 2 Nr. 1, 31 Abs. 1 VwZVG kann die Vollstreckungsbehörde, wenn die Pflicht zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nicht oder nicht vollständig oder nicht zur gehörigen Zeit erfüllt wird, den Pflichtigen durch ein Zwangsgeld zur Erfüllung anhalten. Die Vollstreckung setzt voraus, dass der Verwaltungsakt unanfechtbar oder vollziehbar ist und der Verpflichtete seine Verpflichtung nicht rechtzeitig erfüllt (Art. 19 VwZVG). Zwangsmittel sind gemäß Art. 36 Abs. 1 VwZVG unter Bestimmung einer angemessenen Frist schriftlich anzudrohen. Das Zwangsgeld beträgt bis zu 50.000,00 € und soll das nach Ermessen zu schätzende wirtschaftliche Interesse, das der Pflichtige an der Vornahme oder am Unterbleiben der Handlung hat, erreichen (Art. 31 Abs. 2 VwZVG).

18
Danach bestehen keine rechtlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der mit Bescheid vom 22. Dezember 2020 verfügten Zwangsgeldandrohung.

19
Die in der mündlichen Verhandlung von den Klägern vorgetragenen Gründe für die von ihnen vorgenommene Rodung sind im vorliegenden Verfahren unerheblich, weil es sich hierbei um Einwendungen gegen die mit Bescheid vom 8. Dezember 2016 auferlegte Verpflichtung zur Wiederaufforstung handelt. Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 3 VwZVG kann die Androhung eines Zwangsmittels, wenn sie - so wie hier - nicht mit dem zugrundeliegenden Verwaltungsakt verbunden ist (isolierte Androhung) und dieser - wie hier - unanfechtbar geworden ist, nur insoweit angefochten werden, als eine Rechtsverletzung durch die Androhung selbst behauptet wird (BayVerfGH, E.v. 24.1.2007 - Vf. 50-VI-05 - juris Rn. 48; BayVGH, B.v. 21.8.2017 - 1 ZB 17.926 - juris Rn. 3).

20
Die Zwangsgeldandrohung begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Der Bescheid vom 8. Dezember 2016, in dem die Kläger zur Wiederaufforstung und damit zur Vornahme einer Handlung verpflichtet wurden, ist aufgrund des rechtskräftigen Urteils des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 10. Juli 2020 (Az. AN 14 K 17.00029) unanfechtbar. Zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses, dem hier maßgeblichen Zeitpunkt, haben die Kläger ihre sich daraus ergebende Verpflichtung nicht erfüllt. Das Zwangsgeld ist zweckangemessen (Art. 29 Abs. 3 Satz 1 VwZVG). Ermessensfehler bei der Androhung des Zwangsmittels sind nicht ersichtlich oder vorgetragen. Der Behörde kommt zwar grundsätzlich Ermessen zu, ob sie zur Durchsetzung einer Grundverfügung zu Vollstreckungsmaßnahmen greift, vgl. Art. 29 Abs. 1, Art. 19 Abs. 1 VwZVG. Es gilt aber der Grundsatz, dass es sachgerecht ist, eine erlassene Grundverfügung mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen. Liegt ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt - wie hier - nicht vor, so bedarf es insoweit auch keiner das Selbstverständliche darstellenden Begründung (OVG NW, B.v. 20.12.2012 - 8 B 1249/12 - juris Rn. 7 ff. m.w.N.). Dass die Beklagte die Kläger vorliegend aus sachfremden Erwägungen heraus willkürlich in Anspruch nimmt, ist nicht ansatzweise ersichtlich. Vielmehr ist es vorliegend sachgerecht, die bestandskräftige Grundverfügung gegen die Kläger mit Verwaltungszwang durchzusetzen, um rechtmäßige Zustände herzustellen.

21
Die den Klägern in der Zwangsgeldandrohung gemäß Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG gesetzte Frist ist rechtlich nicht zu beanstanden, da diesen billigerweise zugemutet werden konnte, bis zum 31. März 2021 auf dem streitgegenständlichen Grundstück die im Bescheid vom 8. Dezember 2016 bezeichnete Fläche von 0,85 ha mit geeignetem Mischwald wiederaufzuforsten. Auch unter Berücksichtigung der Weihnachtszeit verblieben den Klägern zur vollständigen Ausführung der mit Bescheid vom 8. Dezember 2016 getroffenen Anordnung drei Monate. Der Vertreter des AELF hat in der mündlichen Verhandlung überzeugend dargelegt, dass ein beauftragtes Unternehmen die Pflanzung an einem Tag erledigen kann. Selbst wenn die Baumschulen in der Weihnachtszeit bis zum 6. Januar des Folgejahres Betriebsurlaub machen sollten, könnten die Pflanzen binnen einer Woche geliefert werden. Im streitgegenständlichen Bescheid wird auch ausdrücklich auf die entsprechenden Beratungsmöglichkeiten des AELF hingewiesen. Starker Bodenfrost, der eine Pflanzung unmöglich machen könnte, kommt in der fraglichen Gegend nicht vor. Vielmehr entspricht die Fristsetzung dem Zeitfenster der Pflanzzeit. Angesichts dessen war es zumutbar, die Wiederaufforstung bis zum gesetzten Fristende durchzuführen, zumal das AELF angekündigt hatte, dass es bereit sei, bei erfolgtem Beginn der Pflanzung eine Überschreitung der gesetzten Frist um einige Tage zu tolerieren.

22
Die Höhe des Zwangsgeldes orientiert sich an den voraussichtlichen Kosten für die Durchführung der Wiederaufforstung und damit am wirtschaftlichen Interesse der Kläger am Unterbleiben der Maßnahme (Art. 31 Abs. 2 Satz 2 VwZVG). Die vom Beklagten mit Schriftsatz vom 26. Februar 2021 erläuterte Kostenkalkulation erscheint plausibel und wird auch von den Klägern selbst nicht infrage gestellt. Der Bescheid vom 22. Dezember 2020 ist daher rechtmäßig.

23

2. Die Kläger haben auch keinen Anspruch auf Neuverbescheidung oder Stattgabe ihres Antrags vom 17. Februar 2021 auf Aufforstung der im Streit stehenden Fläche durch Pflanzung einer Christbaum- und Schmuckreißigkultur.

24
Die Kläger können die geltend gemachten Ansprüche nicht auf Art. 16 Abs. 1 BayWaldG stützen. Nach dieser Vorschrift bedarf die Aufforstung nicht forstlich genutzter Grundstücke mit Wald der Erlaubnis; dies gilt auch für Christbaum- und Schmuckreißigkulturen (Art. 16 Abs. 1 Satz 2 BayWaldG). Auf die Erteilung der Erlaubnis besteht grundsätzlich ein Rechtsanspruch. Diese darf nur unter den in Art. 16 Abs. 2 BayWaldG genannten Voraussetzungen versagt oder durch Auflagen eingeschränkt werden (vgl. Zerle/Hein/Brinkmann/Foerst/Stöckel, Forstrecht in Bayern, Stand November 2021, Art. 16 Rn. 10). Eine Aufforstung im Sinne dieser Vorschrift liegt vor bei jeder aktiven Begründung von Wald bzw. der in Art. 16 Abs. 1 Satz 2 BayWaldG genannten Kulturen auf bislang nicht forstlich genutzten Grundstücken (vgl. VG München, U.v. 27.10.2020 - M 25 K 19.2950 - juris Rn. 30).

25
Danach können die Kläger aus Art. 16 Abs. 1 BayWaldG keine Ansprüche herleiten, da es sich bei dem Grundstück, auf das sich ihr Antrag bezieht, nicht um ein bislang nicht forstlich genutztes Grundstück handelt. Vielmehr handelte es sich bis zum Zeitpunkt der von den Klägern rechtswidrig vorgenommenen Rodung bereits um ein Waldgrundstück. Art. 16 BayWaldG findet jedoch, wie auch aus der Überschrift der Norm deutlich wird, nur auf Erstaufforstungen Anwendung. Eine solche liegt hier gerade nicht vor.

26
Auch im Übrigen ist keine Rechtsgrundlage für die von den Klägern geltend gemachten Ansprüche ersichtlich. Der Beklagte hat vielmehr zu Recht darauf verwiesen, dass der Anlage einer Christbaum-/Schmuckreisigkultur auf dem betroffenen Grundstück die Vorgaben des bestandskräftigen Bescheids vom 8. Dezember 2016 entgegenstehen, die die Kläger zur Wiederaufforstung durch Pflanzung eines Mischwaldes verpflichtet.

27
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

28
4. Das Gericht hat die Berufung gegen dieses Urteil nicht zugelassen, weil die Gründe dafür nicht vorliegen (§ 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO).