

**Titel:**

**Kürzung landwirtschaftlicher Subventionen wegen Nichteinhaltung von Verpflichtungen aus Förderrichtlinien**

**Normenkette:**

GG Art. 3 Abs. 1

BayHO Art. 23, Art. 44

Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 Art. 35

**Leitsätze:**

1. Bei Zuwendungen auf Grund von Richtlinien erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinie und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen im billigen Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (Art. 23, 44 BayHO), sodass ein Rechtsanspruch nur ausnahmsweise besteht, insbesondere aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis auf Basis der einschlägigen Richtlinie. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
2. Für die gerichtliche Prüfung einer Förderung ist entscheidend, wie die Behörde des zuständigen Rechtsträgers die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine gerichtliche Überprüfung von Richtlinien hat sich darauf zu beschränken, ob aufgrund der einschlägigen Förderrichtlinien überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden kann (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls, ob bei Anwendung der Richtlinien in Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)
4. Maßgeblich für die Selbstbindung der Verwaltung ist nicht der Wortlaut der Richtlinie oder der Vollzugshinweise bzw. sonstiger Merkblätter usw., sondern ausschließlich das Verständnis des Zuwendungsgebers und die tatsächliche Verwaltungspraxis zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)
5. Die Schwere eines Verstoßes gegen Verpflichtungen aus Förderrichtlinien ergibt sich insbesondere aus dem Umfang der Auswirkungen des Verstoßes unter Berücksichtigung der Ziele der in Rede stehenden Verpflichtungen und Auflagen. (Rn. 73) (redaktioneller Leitsatz)
6. Der Zuwendungsgeber hat einen weiten Gestaltungsspielraum, soweit er bei der Förderung nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten vorgeht. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen der öffentlichen Hand in weitem Umfang zu Gebote, wobei eine Verletzung des Willkürverbots nur dann vorliegt, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Gesichtspunkt vertretbar sind, sondern vielmehr offenkundig sachwidrig wären. (Rn. 95 – 96) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Versagungsgegenklage, Kürzung landwirtschaftlicher Subvention, Bayerisches Kulturlandschaftsprogramm, KULAP, KULAP-Maßnahme B43, vielfältige Fruchtfolge mit blühenden Kulturen, Unterschreitung der verpflichtenden Blühfläche von 30%, Verwendung anderer nichtcodierter Blühpflanzen nicht ausreichend, Auflagenverstoß, Verwaltungssanktion, Sanktionsmatrix, leichter Verstoß, kein Ermessensfehler, Verhältnismäßigkeit, Gleichbehandlung, Regelfall, kein atypischer Ausnahmefall, landwirtschaftliche Subvention, Kürzung, Ermessen, Verwaltungspraxis, Fördervoraussetzungen, Gleichheitssatz, Selbstbindung, gerichtliche Überprüfung, Verstoß, Schwere, Willkürverbot, maßgeblicher Zeitpunkt, Förderrichtlinie

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

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

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

## **Tatbestand**

I.

1

Der Kläger wendet sich gegen die Kürzung der von ihm begehrten landwirtschaftlichen Förderung im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP), die laut Auszahlungsmitteilung zu den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) vorgenommen wurde.

2

Der Kläger beantragte mit AUM Antrag vom 24. Januar 2020 unter anderem die KULAP-Maßnahme B43 – „Vielfältige Fruchtfolge mit blühenden Kulturen“. Diese wurde dem Kläger mit Grundbescheid vom 1. Juli 2020 für den Verpflichtungszeitraum von 2020 bis 2024 genehmigt. Diese Bewilligung war mit der Auflage verbunden, mindestens 30,00% der blühenden Kulturen auf den betroffenen Flächen anzupflanzen. Auf dem Merkblatt waren die Auflagen und Vorgaben zur Maßnahme „Vielfältige Fruchtfolgen mit blühenden Kulturen“ ausführlich beschrieben. Im Jahr 2020 erfüllte der Kläger die Auflagen.

3

Mit Mehrfachantrag vom 17. Mai 2021 beantragte der Kläger die Auszahlung der Maßnahme für das betreffende Jahr. Mit dem Absenden seiner Anträge versicherte der Kläger die aufgezählten Vorgaben und die damit verbundenen Verpflichtungen einzuhalten.

4

Am 5. Juli 2021 teilte der Kläger dem Amt für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF), ... mit, dass einige seiner Feldstücke mit einer anderen als der im Rahmen des Mehrfachantrags 2022 ursprünglichen angegebenen Nutzung belegt seien. Das AELF stellte fest, dass die für die Maßnahme B43 erforderliche Quote an blühenden Kulturen vom mindestens 30,00% im Förderjahr 2021 nicht eingehalten worden seien, und bewertete die Unterschreitung der Mindestquote an blühenden Kulturen im Förderjahr 2021 als Auflagenverstoß, der mit einer Kürzung der Fördermittel der B43-Maßnahmen in Höhe von 30% zu bewerten sei. Entsprechend wurde die Maßnahme B43 in der Auszahlungsmitteilung vom 20. Dezember 2021 um einen Betrag in Höhe von 14.403,79 EUR gekürzt, so dass ein Zahlungsbetrag von 41.043,39 EUR verblieb. Zur Erläuterung ist im Wesentlichen angemerkt, dass eine (prozentuale) Kürzung/Sanktion erfolge wegen Nichteinhaltung von Verpflichtungen und sonstigen Auflagen gemäß Art. 35 Delegierte VO (EU) 640/2014. Dabei seien Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des festgestellten Verstoßes Rechnung zu tragen. Zur europarechtskonformen Anwendung dieser Vorgabe sei seitens des Bayer. Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine Sanktionsmatrix (Anlage 7 der aktuellen gemeinsamen Richtlinie zur Förderung von AUM in Bayern) für die Bewertung im Einzelfall bereitgestellt. Bei derartigen Fällen entspreche es der ständigen Verwaltungspraxis, gegebenenfalls unter Berücksichtigung besonderer Umstände, die eine Abweichen von der Regelbewertung rechtfertigten, die Zuwendung in der angegebenen Höhe zu kürzen.

5

Gegen die Kürzung legte der Kläger mit Schreiben vom 14. Januar 2022 Widerspruch ein und brachte im Wesentlichen vor, dass ein großer Teil der angebauten Wildblumen „falsch“ codiert hätte werden müssen, da es für blühende Wildblumen zur Saatgutvermehrung (Bienen- und Schmetterlingsweiden) keinen Sammelcode für die Beantragung gebe. Trotz Codierung als Blume seien diese Pflanzen nicht im KULAP als Blühpflanze gezählt worden.

6

Mit Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2022 wies die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) den Widerspruch zurück. In den Gründen ist im Wesentlichen ausgeführt: Der Kläger habe die ihm obliegende Verpflichtung in Bezug auf Maßnahme B43 im Förderjahr 2021 nachweislich nicht eingehalten. Seitens des Klägers sei am 5. Juli 2021 eine nachträgliche Meldung erfolgt, dass er die Flächen mit für die Maßnahme B43 anerkannten blühenden Kulturen (Blaumohn)

umgebrochen und Mais nachgesät habe. Dies habe zu einem Absinken des Anteils an blühenden Kulturen von zunächst 30,41% auf nunmehr 26,32% geführt. Er habe sich jedoch für den Zeitraum von 2020 bis 2024 dazu verpflichtet, die gesamte Ackerfläche seines Betriebs entsprechend den Auflagen der B43-Maßnahme zu bewirtschaften. Im betreffenden Verpflichtungszeitraum seien daher in einer Sortenliste festgelegte blühende Kulturen jährlich auf mindestens 30,00% der Ackerfläche anzubauen gewesen. Auf die einzuhaltenden Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstige Auflagen sei der Kläger im AUM-Merkblatt 2020 bis 2024 ausdrücklich hingewiesen worden. Insbesondere seien die als förderfähig anerkannten Blühpflanzen dort aufgelistet. Die Aufzählung der als blühende Kulturen anzuerkennenden Pflanzen sei gemäß ihres jeweiligen Pollen- und Nektartrachtwertes vom StMELF (Bayerisches Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) festgelegt. Diese Liste sei für den genannten Verpflichtungszeitraum als abschließend zu bewerten. Die Aufnahme zusätzlicher Nutzungs-codes und somit die Anpassung einer Fördermaßnahme während einer laufenden Förderperiode würde zu erheblichen technischen Wechselwirkungen führen und die Förderabwicklung unmittelbar verzögern sowie verkomplizieren. Die Anerkennung von nicht in dieser Liste genannten Kulturen, wie den vom Kläger genannten Wildblumen, sei daher ausgeschlossen. Der Kläger habe ausdrücklich bestätigt, dass er von den Verpflichtungen und den Hinweisen des AUM-Merkblattes Kenntnis genommen habe und diese einhalten werde. Diese Verpflichtung ergebe sich auch explizit auf der Seite 3 des Grundbescheides vom 1. Juli 2020. Der Kläger sei somit mehrmals ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass bei Nichteinhaltung von Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen mit weitreichenden Konsequenzen zu rechnen sei, bis hin zum Verlust der ganzen Förderung (Sanktion). Im Jahr 2021 habe der Kläger sei 82,64 ha blühende Kulturen auf seiner Ackerfläche von insgesamt 313,93 ha angebaut, was einen prozentualen Anteil von 26,32% entspreche. Bei der Maßnahme B43 sei die Mindestquote von 30,00% erforderlich und somit um 3,68% unterschritten. Nach Nr. 6.7.2 der gemeinsamen Richtlinie vom 23. Dezember 2020 des StMELF und des StMUV (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt- und Verbraucherschutz) zur Förderung von Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen (AUM) in Bayern komme bei Nichteinhaltung der Förderkriterien, Verpflichtungen und sonstigen Auflagen die Regelung des Art. 35 der Delegierten Verordnung (EU) 640/2014 auf der Ebene der jeweiligen Maßnahme zur Anwendung. Verstöße würden nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit entsprechend der Sanktionsmatrix in Anlage 7 bewertet. Unter Ausmaß sei dabei der vom Verstoß getroffene Umfang (Fläche) im Verhältnis zu dem gemeldeten Umfang abzüglich sanktionsrelevanter negativer Abweichungen der gesamten Maßnahme zu verstehen. Die Unterschreitung des Mindestumfangs von 30,00% an blühenden Kulturen stelle einen Auflagenverstoß dar, der grundsätzlich auf diese Weise zu bewerten sei und zu einer Sanktionierung von 30% führe. Der Anteil an blühenden Kulturen habe für das Jahr 2021 bei 26,32% gelegen. Dies entspreche demnach einer prozentualen Abweichung von 12,26% und somit einem Ausmaß der Bewertungsstufe 2. Bei Unterschreitung der Mindestquote bei der Maßnahme B43 werde entsprechend der Regelbewertung eine Einordnung des Merkmals der Schwere auf Stufe 4 und der Dauer auf Stufe 1 vorgenommen. Wenn die Merkmale Schwere, Dauer und Häufigkeit gegenüber dem Merkmal Ausmaß alle um mehr als eine Stufe einheitlich nach unten oder oben abwichen, so sei im Rahmen der einzelfallbezogenen Ermessensentscheidung durch den Sachbearbeiter eine Korrektur der Gesamtbewertung um eine Stufe nach unten oder oben möglich. Eine weitere Herabstufung sei demnach in der vorliegenden Konstellation ausgeschlossen. Mangels Vorliegens besonderer Gründe sei eine Abweichung von der Regelkürzung nicht gerechtfertigt. Die Einschätzung des Verstoßes als leicht (Bewertungsstufe 2) und die daraus folgende Regelkürzung von 30% erschienen im vorliegenden Einzelfall insgesamt als erforderlich, angemessen und verhältnismäßig.

II.

7

1. Am 5. August 2022 ließ der Kläger Klage gegen die streitgegenständlichen Bescheide erheben.

8

Mit Schriftsatz vom 27. Oktober 2022 ließ der Kläger zur Klagebegründung im Wesentlichen ausführen: Dem Kläger seien für die Fördermaßnahme B43 insgesamt 300,079 ha Fläche als gemeldet anerkannt, die grundsätzlich als beihilfefähige Hektarfläche anerkannt worden sei. Unter Berücksichtigung eines Fördersatzes je Hektar von 160,00 EUR ergebe sich somit für den Kläger ein Förderbetrag von 48.012,64 EUR. In dem angefochtenen Bescheid vom 20. Dezember 2021 werde diese Fördermaßnahme um 30% wegen eines Auflagenverstoßes, mithin um einen Betrag von 14.403,79 EUR gekürzt. Hinzu komme eine

weitergehende Kürzung, eine sogenannte Degression von 3.700,33 EUR. Der Ausgangsbescheid lege schon nicht dar, warum hier eine Unterschreitung der festgelegten Fläche von 30,00% vorliege. Im Widerspruchsbescheid spreche die Widerspruchsbehörde von einer Fläche von 313,93 ha für das Jahr 2021. Gehe man davon aus, ergebe sich für den Kläger eine Verpflichtung 94,179 ha entsprechende Blühfläche anzubauen. Es sei nicht nachvollziehbar, von welchen Flächen beim Kürzungsbetrag ausgegangen werde. Auch sei nicht nachvollziehbar, wie die Widerspruchsbehörde zu der Annahme komme, dass hier lediglich 82,64 ha blühende Kulturen auf den Ackerflächen des Klägers angebaut worden sein sollten. Der Kläger habe im Rahmen der Nachmeldung am 5. Juli 2021 mitgeteilt, dass er einen Teil der gemeldeten Fläche mangels Aufgang der Saat – insbesondere des angebauten Blaumohns – habe umbrechen müssen. Es handele sich um eine Fläche von 12,81 ha. Ziehe man eine Fläche von 12,81 ha von der gemeldeten Fläche von 96,97 ha ab, verbleibe immer noch eine Fläche von 84,16 ha der angemeldeten Fläche und nicht von 82,64 ha. Das sei nur damit zu erklären, dass teilweise Blühflächen nicht berücksichtigt worden seien. Die Widerspruchsbehörde habe insoweit ein Absinken des Anteils an blühenden Kulturen von zunächst 30,41% auf 26,32% ausschließlich mit den ungebrochenen anerkannten blühenden Kulturen (Blaumohn) begründet. Dies sei jedoch nach dem vorstehenden Dargelegten nicht nachvollziehbar. Denn nach dem Umbruch seien noch 84,16 ha verblieben. Setze man dies in Relation zu den gemeldeten 313,92 ha, so ergebe sich ein prozentualer Anteil von 26,81%. Die Unterschreitung betrage 3,19% und nicht 3,68% bezogen auf die Mindestfläche von 30,00%. Aufgrund der fehlerhaften Annahme habe sowohl die Ausgangsbehörde als auch die Widerspruchsbehörde das ihr zuständige Ermessen zum Nutzungsumfang nicht ordnungsgemäß ausgeübt. Die Ermessensausübung im Ausgangsbescheid sei bereits nicht erkennbar, da sich die Ausgangsbehörde ohne Berücksichtigung des vorliegenden Einzelfalls für die Kürzung auf die Sanktionsmatrix für die Bewertung berufe. Die individuelle Situation des Klägers, dass beispielsweise aufgrund Mangel des Saatsaufgangs Flächen umgebrochen hätten werden müssen und damit ein vorsätzlich oder grob fahrlässiger Verstoß nicht vorliege, finde überhaupt keine Beachtung. Soweit versucht werde, im Widerspruchsbescheid die Ermessensausübung nachzuholen, würden bereits falsche Parameter zum Ansatz gebracht. Die fehlerhafte prozentuale Ermittlung der Unterschreitung führe dazu, dass die Einstufung des Verstoßes auch im Hinblick auf den Schweregrad, insbesondere unter dem Aspekt Ausmaß fehlerhaft sei. Der Bescheid lasse bereits nicht erkennen, welcher Umfang von Flächen vom Verstoß betroffen sein sollten. Darüber hinaus sei nicht erkennbar, welche sanktionsrelevanten negativen Abweichungen der gesamten Maßnahme abzuziehen seien. Die von der Beklagten zugrunde gelegten Zahlen unter Bezugnahme auf die Ackerflächen des Klägers seien nicht zutreffend. Im Folgenden sei auch die prozentuale Abweichung um 12,26% unzutreffend. Weiter sei nicht nachvollziehbar, wie es zu einer Einordnung nach dem Merkmal der Schwere auf die Stufe 4 komme. Gleiches gelte für die Dauer des Verstoßes. Im Weiteren werde auch nicht deutlich und erkennbar, warum eine einzelfallbezogene Ermessensentscheidung durch die Sachbearbeiter durch Korrektur der Gesamtbewertung um eine Stufe nicht möglich sei. Es sei auch nicht erkennbar, dass die vom Kläger genannten besonderen Gründe für eine Unterschreitung durch den Umbruch von Teilflächen wegen des Nichtaufgangs der entsprechenden Saat erfolgen sollte. Nach alledem sei der Bescheid bereits mangels ausreichender Bestimmtheit und Annahme fehlerhafter Vorgaben unter Berücksichtigung der Angaben des Klägers rechtswidrig. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass der Verstoß als leicht eingestuft werde, lasse sich nicht erkennen, weshalb eine Regelkürzung von 30% dennoch vorliegend angemessen und verhältnismäßig sein solle.

## 9

Mit Schriftsatz vom 15. Februar 2023 ließ der Kläger im Wesentlichen weiter vorbringen: Der Kläger seinerseits habe zunächst mit der bereits vorgelegten Anlage K2 am 17. Mai 2021 eine Fläche für die Basisprämie von 333,8572 ha beantragt gehabt. Auf das Kulturlandschaftsprogramm KULAP sei eine Fläche von 313,9320 ha entfallen. Eine Meldung gemäß den NC-Codes habe 96,021 ha ergeben. Weiter würden für die Saatgutveredelung Wildblumen angebaut, die bis zum kompletten Abblühen stehen blieben und tatsächlich speziell für die Förderung der Biodiversität durch diese Blühpflanzen beispielsweise für Bienen die Kriterien des Programms erfüllten. Der Kläger habe im weiteren Blühkulturen mit 9,8096 ha ohne NC-Code angebaut, die entsprechend dem Programm B43 dessen Zielsetzung dienten. Er habe dafür in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsamt mitgeteilt erhalten, dass er dafür Ersatz-Codes im Rahmen der Codierung erhalten solle. Wegen des Nichtaufgangs von Samen bzw. Trockenheit seien Teil-Flächen von insgesamt 12,8118 ha entfallen. Lege man die vorstehenden ermittelten insgesamt nach Auffassung des Klägers zu berücksichtigten Blühflächen von 105,831 ha zu Grunde und ziehe hiervon die gemeldeten Ausfälle bzw. Reduzierungen von 12,8118 ha ab, so verblieben tatsächlich angebaute 93,0201 ha als zu

berücksichtigende Blühflächen. Im Verhältnis zu der für die Blühflächen gemeldete Fläche von 313,9322 ha entspreche dies einem prozentualen Anteil an Blühflächen von 29,63%. Damit habe er die einzuhaltende Mindestfläche von 30,00% kaum unterschritten. Lege man im Weiteren die in Bezug genommene Sanktionsmatrix zu Grunde, wonach eine Unterschreitung bis 1% bezüglich des Kriteriums „Ausmaß“ und im Hinblick auf die Schwere des Verstoßes keine Auswirkung aufgrund der einjährigen Maßnahme hab und mit 0% zu bewerten sei, so ergebe sich demnach keine Kürzung. Auf Seiten des Klägers sei hier zudem ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden, da wegen des beabsichtigten Anbaus weiterer Blühpflanzen und der hierfür zum Einsatz kommenden Sorten der Kläger Rücksprache mit dem Amt für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten genommen habe. Aus dem Vergleich dieser Pflanzen mit den mit einem entsprechenden NC-Code hinterlegten Pflanzen ergebe sich, dass damit das Ziel des Förderprogramms des Anbaus von blühenden Kulturen zur Förderung der Biodiversität ebenso erreicht bzw. sogar übertroffen werde.

## 10

Unabhängig davon zeige sich auch, dass bei der Ermessensausübung zur Bewertung der Kürzung die vorliegend verwendete Sanktionsmatrix deshalb nicht pauschal geeignet sei, etwaige Verstöße zu ahnden. Wie vorliegend würden im Einzelfall auch anderweitige Blühpflanzen angebaut, die zu berücksichtigen seien. Demnach müsse eine Einzelfallbetrachtung dahingehend erfolgen, inwieweit unter Berücksichtigung der tatsächlichen Bewirtschaftung – insbesondere des Einsatzes ebenfalls vergleichbarer, blühender Pflanzen – die Zielsetzung des Programms erreicht werde. Zumindest bei der Frage inwieweit sich dies auf Sanktionen und damit im Zusammenhang stehende Kürzungen auswirke. Jedenfalls lasse sich nicht erkennen, wie der vorstehend dargelegte Sachverhalt bei Schwere und Dauer des Verstoßes vorliegend bei Festsetzung des Kürzungsbetrages von 30% der Fördersumme berücksichtigt worden sei. Eine zwangsläufige Einordnung der Unterschreitung in die Bewertungsstufe 2 aufgrund der Annahme eines Anteils an blühenden Kulturen von lediglich 26,32% ergebe sich aufgrund des vorstehend dargelegten nicht, da tatsächlich 29,63% erreicht würden. Nicht nachvollziehbar sei, weshalb das Kriterium für die Einordnung der Schwere des Verstoßes in die Bewertungsstufe IV der Matrix erfolgt sei. Diese setze voraus, dass die Ziele des Programms eventuell gefährdet seien. Dies sei vorliegend bei der Anpflanzung vergleichbarer blühender Kulturen nicht der Fall. Bei den Ersatzflächen bzw. darauf angebauten Kulturen handele es sich ausschließlich um den Anbau vergleichbar blühender Kulturen, die der Saatgutveredelung dienen. Entgegen der Ausführungen in der Klageerwiderung werde das mit der Maßnahme verfolgte Umweltziel ohne weiteres durch die genannten zusätzlichen angebauten Blühpflanzen erreicht. Die genannten angepflanzten weitergehenden Blühpflanzen dienten ebenfalls der Erschaffung und Erhaltung von natürlichen Lebensraum für Wildtiere, da sie entsprechende Futterquellen vergleichbar mit den mit NC-Code hinterlegten Blühpflanzen aufwiesen. Außerdem sei zu berücksichtigen, dass Rücksprache mit dem Amt für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten genommen worden sei. Der Kläger habe sich nicht bewusst gegen eine erneute Aussaat entschieden, sondern er habe bereits alternative Anpflanzungen vorgenommen gehabt, die dem Sinn und Zweck des Programms eins zu eins entsprächen. Dies hätte jedenfalls spätestens bei der Frage der Höhe der Kürzung im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt werden müssen.

## 11

Mit Schriftsatz vom 23. Februar 2023 ließ der Kläger unter Verweis auf das aktualisierte Merkblatt AUKM 2023 vorbringen, dass im Rahmen der Änderung der Förderbedingungen nun auch ein allgemeiner Sammelcode „Samenvermehrung von Wildkräutern“ mit dem NC-Code 690 erfasst worden sei. Das habe dazu geführt, dass die Erfassung in Abstimmung mit dem AELF erfolge. Das Programm führe nunmehr die Bezeichnung K32 – vielfältiger Fruchtfolge mit blühenden Kulturen. Die Zielsetzungen dieses Programms seien identisch mit denen des hier in Rede stehenden Programms.

## 12

2. Der Beklagte, vertreten durch die FÜAK, beantragte mit Schriftsatz vom 24. August 2022

Klageabweisung.

## 13

Zur Begründung der Klageerwiderung führte er mit Schriftsatz der FÜAK vom 24. November 2022 im Wesentlichen aus: Der Kläger habe die bestehenden Verpflichtungen für die KULAP-Maßnahme im Förderjahr 2021 nachweislich nicht eingehalten. Der für die betriebszweigbezogene Maßnahme B43

erforderliche Anteil an blühenden Kulturen habe sich auf die gesamte Ackerfläche des Betriebes zu beziehen. Die gesamte Ackerfläche des Betriebes sei somit Berechnungsgrundlage für die Einhaltung der prozentualen Fördervoraussetzungen. Dies gehe aus dem zugrundeliegenden AUM-Merkblatt ausdrücklich hervor. Zur Ermittlung der gesamten Ackerfläche eines Betriebes würden demnach alle vom Kläger im Flächennutzungsnachweis (FNN) erfassten Flächen mit entsprechendem Nutzungscode (NC) herangezogen. Durch die Meldung der gesamten Flächen im Rahmen der Mehrfachantragstellung sei die Berechnungsgrundlage hinsichtlich der Einhaltung der Förderbedingungen im betreffenden Verpflichtungsjahr 2021 durch den Kläger und seinen Angaben über die tatsächliche Nutzung der Flächen entsprechend festgelegt. Wie dem Betriebsdatenblatt zum FNN 2021 entnommen werden könne, beliefen sich die vom Kläger gemeldeten Ackerflächen im betreffenden Förderjahr insgesamt auf 313,9320 ha, wovon ursprünglich eine Fläche von 95,4532 ha (entspreche einem prozentualen Anteil von Ackerfläche von 30,41%) für den Anbau von blühenden Kulturen (B43) eingeplant worden sei. Nachdem der Kläger dem zuständigen AELF mitgeteilt habe, dass einige seiner Feldstücke mit einer anderen, als der im Rahmen des Mehrfachantrags ursprünglich angegebenen Nutzung belegt worden seien, sei der Flächennutzungsnachweis für das Jahr 2021 entsprechend angepasst worden. Blühende Kulturen (B43) seien dementsprechend auf einer Fläche von 82,6414 ha angebaut worden, was einen prozentualen Anteil an der Gesamtackerfläche des Betriebes (313,9322 ha) von 26,32% entspreche. Die für die Maßnahme erforderliche Quote von mindestens 30,00% sei um 3,68% unterschritten und somit nicht eingehalten worden. Bewertungs- bzw. Berechnungsgrundlage hätten – wie dargestellt – die Nutzungsangaben des Klägers gebildet. Sie seien für den Kläger über das Serviceportal iBALIS einsehbar. Die gegenteiligen Ausführungen der Klagebegründung seien daher als unzutreffend zurückzuweisen. Die Einordnung des Verstoßes als leichter Verstoß der Bewertungsstufe II sei rechtmäßig und ermessenfehlerfrei erfolgt. Sie sei auch verhältnismäßig. Sie sei unter Berücksichtigung der gemeinschaftlichen Regelungen sowie der Bestimmungen der gemeinsamen Richtlinie vom 23. Dezember 2020 des StMELF und des StMUV zur Förderung von Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen ergangen, mit der europarechtliche Vorgaben in Bayern umgesetzt worden seien. Es werde darauf hingewiesen, dass die Ausübung des Ermessens durch die auch beim streitgegenständlichen Sachverhalt angewandten Verwaltungsvorschriften (Gemeinsame Richtlinie, Sanktionsmatrix, Regelbewertung) intern reglementiert werde, um auf diese Weise eine möglichst einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Die Verwaltungspraxis führe in Verbindung mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu einer Selbstbindung des Ermessens. Ein Empfänger könne demnach unter Berufung auf Art. 3 Abs. 1 GG nur beanspruchen, dass die zuständige Behörde ihr Ermessen in Übereinstimmung mit ihrer ständigen Verwaltungspraxis ausübe, was im vorliegenden Fall geschehen sei. Nach Nr. 6.7.2 der Gemeinsamen Richtlinie komme bei Nichteinhaltung der Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen die Regelung des Art. 35 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 auf der Ebene der jeweiligen Maßnahme zur Anwendung. Verstöße gegen Verpflichtungen oder sonstige Auflagen würden nach Schwere, Ausmaß und Dauer und Häufigkeit nach Maßgabe der Sanktionsmatrix in Anlage 7 bewertet. Nr. 6.7.2 der gemeinsamen Richtlinie sowie die in der Anlage 7 enthaltene Sanktionsmatrix bildeten ein in sich schlüssiges System zur Bewertung von Verstößen gegen Verpflichtungen und Auflage in Fördermaßnahmen. Durch das abgestufte System werde dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits angemessen Rechnung getragen. Für die Gesamtbewertung sei grundsätzlich das Ausmaß maßgeblich. Unter Ausmaß sei regelmäßig der vom Verstoß betroffene Umfang (Fläche) im Verhältnis zum gemeldeten Umfang zu verstehen. Werde der Mindestanteil für blühende Kulturen nicht erreicht, sei das Ausmaß immer über die prozentuale Unterschreitung des notwendigen Mindestanteils zu bewerten. Unter Schwere verstehe man die Auswirkung des Verstoßes auf die Zielerreichung der Gesamtmaßnahme. Das Merkmal Dauer drücke aus, welcher Zeitraum vergehe, bis die Wirkung des Verstoßes nicht mehr vorhanden sei oder wie schnell die Auswirkungen mit angemessenen Mitteln abgestellt werden könnten. Die Fachstellen der Ministerien hätten bezüglich der Bewertung der Merkmale Schwere und Dauer für viele Verstöße eine Regelbewertung vorgenommen, die auch bei dem vorliegenden Sachverhalt entsprechend berücksichtigt worden sei. Die Häufigkeit werde darüber ermittelt, wie oft der Verstoß bereits in der Vergangenheit vom Zuwendungsempfänger verursacht worden sei (Wiederholungsverstoß). Der Anteil der blühenden Kulturen mit 26,32% liege 3,68% unter dem erforderlichen Wert von 30,00%. Dies ergebe eine prozentuale Abweichung vom erforderlichen Wert von 12,26%. Ausschlaggebend für die Regelbewertung sei das von den jeweiligen Maßnahmen verfolgte Umweltziel. Gerade bei der vorliegenden beantragten Maßnahme B43 sei der Anbau von blühenden Kulturen auf mindestens 30% der Ackerfläche als Verpflichtung ein wesentlicher Bestandteil, welcher unter anderem die Höhe der Zuwendungen begründe. Mit dem betreffenden KULAP-Maßnahme B43 sollte

insbesondere ein zentraler Beitrag zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt geleistet werden. Vorrangiges Ziel sei die Schaffung und Erhaltung des natürlichen Lebensraumes von Wildtieren, welches bei der Unterschreitung der geforderten Mindestfläche in einem der Verpflichtungsjahre auf den vom Verstoß betroffenen Fläche für mindestens ein Jahr nicht erreicht werde. Die Zielerreichung und die Effektivität der Maßnahme seien somit insgesamt gefährdet. Die Voraussetzung für die Korrektur um eine Stufe sei – wie im Widerspruchsbescheid ausgeführt – nicht erfüllt. Nach wie vor seien keine besonderen vom Regelfall abweichenden Umstände vorgetragen, die eine Korrektur nach unten oder gar ein Absehen von der vorgeschriebenen Sanktion in diesem konkreten Einzelfall rechtfertigen würden. Insbesondere führe das klägerseitige Vorbringen, dass der Umbruch von Teilflächen wegen des Nichtaufgangs der Saat erfolgt sei, zu keiner anderen Bewertung des Sachverhalts. Die genannten Umstände seien gesehen und bewertet worden. Die Gründe könnten aber kein Abweichen von der Regelkürzung begründen. Der Landwirt allein bestimme Zeitpunkt sowie Art und Weise der Aussaat. Die Qualität der Bodenbearbeitung und der Ansaat fielen somit in seine Verantwortungssphäre. Der Landwirt trage aufgrund seiner Anbauentscheidung allein das Risiko einer misslungenen Ansaat und somit auch das Risiko des Ausbleibens eines Teils der angesäten blühenden Kulturen – wie im vorliegenden Fall. Trotz Kenntnis der einzuhaltenden Verpflichtungen und Auflagen sowie der Konsequenzen bei Nichteinhaltung habe sich der Kläger bewusst und ohne vorherige Absprache mit dem zuständigen AELF gegen eine erneute Ansaat der nicht aufgegangenen blühenden Kulturen entschieden. Vielmehr hätten sich zum Zeitpunkt der Mitteilung der Nutzungsänderung bereits die Folgekulturen auf den betreffenden Feldstücken befunden, so dass eine nachträgliche Korrektur nicht mehr habe stattfinden können. In dem streitgegenständlichen Bescheid werde hinreichend deutlich, dass es sich hinsichtlich der Höhe der Verwaltungsanktion um eine Ermessensentscheidung handele und dass hier gerade kein Fall vorliege, der eine Abweichung der Regelbewertung rechtfertigen würde. Die Ermessensentscheidung erweise sich vor dem Hintergrund der angeführten Vorschriften und der tatsächlich ausgeübten Verwaltungspraxis i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG als fehlerfrei.

#### 14

Mit Schriftsatz vom 24. Februar 2023 brachte die FÜAK im Wesentlichen weiter vor: In Bayern stütze sich das System zur Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen auf das Feldstück. Maßgebend sei die auf den vom Kläger selbst genutzten Flächen angebaute Hauptkultur, die bei der Antragstellung mit einer Codenummer der Nutzung (NC) angegeben werde. Gegebenenfalls könnten artverwandte Kulturen codiert werden. Damit dürfe aber keine Umgehung bzw. gar Missbrauch einhergehen. Damit sei lediglich die Möglichkeit zur Erfassung einer mit der tatsächlich vorhandenen Kultur vergleichbaren Nutzung gegeben worden, welche jedoch keinerlei Auswirkungen auf die Maßnahme B43 habe. Die als Ersatz verwendeten NCs seien ausschließlich solche, die nicht unter den abschließenden Katalog der als förderfähig anerkannten Blühpflanzen in der Maßnahmenbeschreibung von B43 fielen. Der Kläger sei sich bereits bei Grundantragstellung über sämtliche Voraussetzungen und Modalitäten der Maßnahme B43 bewusst gewesen. Der Kläger habe sich über einen fünfjährigen Zeitraum hinweg zur Einhaltung sämtlicher Voraussetzungen und Auflagen und somit auch für den jährlichen Anbau der aufgelisteten blühenden Kulturen auf mindestens 30,00% seiner Ackerfläche verpflichtet. Eine Erweiterung dieser Aufzählung im laufenden Verpflichtungszeitraum sei förderrechtlich ausgeschlossen. Auch eine Umgehung über die Erfassung von nicht mit einem NC deklarierten Kulturen über eine andere, bei B43 förderfähige Nutzung sei nicht zulässig. Dies würde dem eindeutigen Wortlaut der Maßnahmenbeschreibung widersprechen, dem Sinn und Zweck der Maßnahme an sich nicht gerecht werden und darüber hinaus zu einer massiven Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Antragstellern führen, die die Maßnahme in dieser Form als verbindlich erachten und sich entsprechend an die damit einhergehenden Verpflichtungen und Auflagen hielten. Eine Aufnahme von weiteren Nutzungscodes in die Liste der förderfähigen blühenden Kulturen sei dem Kläger zu keinem Zeitpunkt in Aussicht gestellt worden. Vielmehr sei er ausdrücklich auf die abschließende Aufzählung und deren Geltung im kompletten Verpflichtungszeitraum hingewiesen worden. Auf Vertrauensschutz könne sich der Kläger daher nicht berufen. Die Vorgehensweise hinsichtlich der Ersatzerfassung von NCs sei dem Kläger bekannt und sei von diesem bei der Mehrfachantragstellung am 17. Mai 2021 auch so umgesetzt worden. Die klägerseits angeführten Blühkulturen betreffend Spreublumen, Margeriten, Ampfer, Strohlumen und Nelken seien im Flächennutzungsnachweis entsprechend erfasst, seien jedoch aufgrund ihrer fehlenden Förderfähigkeit im Rahmen der Maßnahme B43 nicht berücksichtigungsfähig. Die Maßnahme B43 wäre bei tatsächlicher Umsetzung des vom Kläger (ursprünglich) geplanten Anbaus erfüllt worden. Ausschlaggebend für die Unterschreitung des

Mindestanteils sei nicht die Nichtberücksichtigung der im Rahmen von B43 nicht als förderfähig erachteten Kulturen, sondern der Umbruch der ursprünglich für den Anbau von Biberneln (Anis) und Mohn vorgesehenen Fläche zum Anbau von Mais gewesen. Tatsächlich seien somit blühende Kulturen auf einer Fläche von 82,6414 ha angebaut worden, was einem prozentualen Anteil an der Gesamtackerfläche des Betriebes (= 313,9322 ha) von 26,32% entspreche. Die klägerseits angeführte Berechnung sei als inkorrekt zurückzuweisen, da nachweislich von falschen Grundwerten ausgegangen werde.

## 15

Die Sanktionierung sei insgesamt rechtmäßig und ohne Ermessensfehler erfolgt. Die Einordnung des Verstoßes unter Anwendung der Sanktionsmatrix verstoße insbesondere nicht gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Wie bereits ausgeführt seien vorliegend keine atypischen vom Regelfall abweichenden Umstände gegeben, die zu einer anderen Beurteilung des Sachverhalts führen und eine Absenkung der Bewertungsstufe rechtfertigen könnten. Ein milderer Mittel, mit dem dieses Ziel erreicht werden könnte, sei nicht ersichtlich. Zumal bei der vorliegenden Sanktionierung die Unterschreitung des Mindestanteils als leichter Verstoß der Bewertungsstufe II behandelt werde, der mit einer relativ geringen Kürzung der Zuwendung in Höhe von 30% einhergehe. Darüber hinaus sei das öffentliche Interesse an einer wirkungsvollen Sanktionierung im Übrigen höher zu bewerten als das private Interesse, die für den begangenen Auflagenverstoß vorgesehenen Konsequenzen zu vermeiden. Sanktionen sollten abschreckende Wirkung vor der Begehung von Verstößen haben und dadurch eine gewissenhafte Einhaltung der maßnahmenbezogenen Auflagen und Verpflichtungen sicherstellen. Andere Subventionsempfänger müssten darauf vertrauen können, dass die Grundsätze der Chancengleichheit und der gerechten Verteilung der Fördergelder beachtet würden. Die Maßnahmenbeschreibung zu B43 und die darin enthaltenen Verpflichtungen und Auflagen seien eindeutig, klar und somit unmissverständlich formuliert. Sie entfalten in dieser Form Geltung für sämtliche im betreffenden Verpflichtungszeitraum an der Maßnahme teilnehmende landwirtschaftliche Betriebe. Die Einbeziehung von alternativen Wildpflanzen als Ausgleich sei ausgeschlossen. Auch eine Reduzierung der Kürzung von 30% oder gar das komplette Absehen von der Sanktionierung seien in vorliegendem Fall förderrechtlich nicht vertretbar. Eine Kompensation des fehlenden Anteils an bei der Maßnahme B43 als förderfähig anerkannten blühenden Kulturen durch sonstige, nicht als förderfähig definierte Kulturen im Rahmen der Sanktionierungsentscheidung würde in vollkommenem Widerspruch zu der zugrundeliegenden Fördersystematik stehen. Die politische, fachliche und finanzielle Rahmenkompetenz für das Kulturlandschaftsprogramm liege beim StMELF. Bei der Festlegung der Voraussetzungen und Modalitäten der jeweiligen Förderung sei der Richtliniengeber grundsätzlich frei. Er verfüge diesbezüglich über einen weiten Gestaltungs- bzw. Unterscheidungsspielraum. Die Liste der bei B43 als förderfähig zu bewertenden blühenden Kulturen sei vom StMELF gemäß ihres jeweiligen Pollen- und Nektartrachtwertes und somit aus sachgemäßen Gründen in dieser abschließenden Form festgelegt worden. Ziel und Zweck der Maßnahme B43 lägen somit vorrangig darin, dass ein Beitrag zur Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt gerade über den Anbau der in der abschließenden Aufzählung festgelegten, als besonders erhaltenswert erachteten blühenden Kulturen erreicht werden solle. Dies könne denknotwendig nicht durch den Anbau anderer, nicht als förderfähig eingestufte Kulturen gelingen. Dass wie klägerseits ausgeführt auch weitere, nicht in der Liste zu B43 enthaltene Blühpflanzen der Erschaffung und Erhaltung des natürlichen Lebensraums für Wildtiere und der Biodiversität dienen könnten, sei hierfür letztlich nicht relevant. Für die landwirtschaftlichen Betriebe Bayerns solle auf diesem Weg ein Anreiz geschaffen werden, sich für den Anbau ebendieser Kulturen zu entscheiden. Dies begründe zudem im Wesentlichen die Höhe der Prämie von 160 €/ha.

## 16

Mit Schriftsatz vom 1. März 2023 nahm die FüAK für den Beklagten im Wesentlichen noch wie folgt Stellung: Die klägerseits angeführten Maßnahmenbeschreibung zu K32 entfalte für den streitgegenständlichen Fördersachverhalt keine Geltung. Der Kläger habe sich mit seinem Grundantrag zur Teilnahme an der Maßnahme B43 verpflichtet. Die von ihm in diesem Verpflichtungszeitraum von 2020 bis 2024 einzuhaltenden Verpflichtungen ergäben sich aus der Maßnahmenbeschreibung B43 im AUM-Merkblatt NVP 2020 bis 2024. Für ihn habe somit die Verpflichtung zum jährlichen Anbau von in diesem Merkblatt abschließend als förderfähig aufgelisteten, blühenden Kulturen auf mindestens 30% der Ackerfläche gegolten. Das KULAP-Programm sei ab dem Jahr 2023 weiterentwickelt und um neue Maßnahmen ergänzt worden. Die im Zuge der GAP-Reform 2023 geschaffene Maßnahme K32 möge an die ehemalige Maßnahme B43 angelehnt sein. Die Maßnahmen unterschieden sich jedoch insbesondere

hinsichtlich der Höhe der Zuwendung. Die Erweiterung des Katalogs der blühenden Kulturen um den Sammelcode Samenvermehrung von Wildkräutern (NC 96) erweitert worden. Dies gelte jedoch ausschließlich für die neu konzipierte Maßnahme und für den Verpflichtungszeitraum 2023 bis 2027. Die nunmehr geltende Maßnahmenbeschreibung sei nicht rückwirkend auf frühere und andersartige Maßnahmen sowie auf Verpflichtungsräume übertragbar.

**17**

3. In der mündlichen Verhandlung am 6. März 2023 beantragte der Klägerbevollmächtigte,

den Beklagten unter teilweiser Aufhebung des Bescheides des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ... vom 20. Dezember 2021 und des Widerspruchsbescheides der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 4. Juli 2022 zu verpflichten, die beantragte Förderung im Rahmen des bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) zu dem Agrarumweltmaßnahmen (AUM) betreffend die Maßnahme B43 für das Jahr 2021 in Höhe von weiteren 14.403,79 EUR zu bewilligen und auszuzahlen.

**18**

Die Beklagtenvertreterin beantragte,

die Klage abzuweisen.

**19**

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**20**

Die Klage ist zulässig, aber unbegründet.

**21**

Die Klage ist als Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 Halbs. 2 Alt. 1 VwGO) statthaft und auch im Übrigen zulässig.

**22**

Die Klage ist unbegründet.

**23**

Der Bescheid des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) ... vom 20. Dezember 2021 und der Widerspruchsbescheid der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) vom 4. Juli 2022 sind rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 und 2 VwGO).

**24**

Dass die Voraussetzungen für die Gewährung von weiteren 14.403,79 EUR im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) zu den Agrarumweltmaßnahmen (AUM) für das Jahr 2021 nicht vorliegen, hat der Beklagte im Bescheid vom 20. Dezember 2021 (Auszahlungsmitteilung) und im Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2022, auf deren Gründe, die sich das Gericht zu eigen macht, zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug genommen wird (§ 117 Abs. 5 VwGO), zutreffend begründet und in seinen Schriftsätzen vom 24. November 2022, 24. Februar 2023 und 1. März 2023 vertiefend erläutert.

**25**

Das Vorbringen des Klägers führt zu keiner anderen Beurteilung.

**26**

Der Kläger hat keinen weitergehenden Anspruch auf die begehrte landwirtschaftliche Förderung im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) für die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) für das Jahr 2021. Weder eine nationale Rechtsvorschrift noch das Europarecht sehen einen entsprechenden Rechtsanspruch vor. Ein solcher Anspruch auf Förderung folgt auch nicht aufgrund der ständigen Verwaltungspraxis des Beklagten auf der Basis der streitgegenständlichen Richtlinie bzw. aufgrund des für den Kläger in dem Zusammenhang erlassenen Grundbescheids vom 1. Juli 2020, mit dem dem Kläger die Maßnahme B43 – „vielfältige Fruchtfolge mit blühenden Kulturen“ – genehmigt wurde. Des Weiteren liegt

auch kein atypischer Ausnahmefall vor. Genauso wenig ist der Ausschluss des Klägers von einer weiteren Förderung gemäß der Richtlinie und der Förderpraxis des Beklagten als gleichheitswidriger oder gar willkürlicher Verstoß zu werten. Das Vorgehen des Beklagten verstößt auch nicht gegen europarechtliche Vorgaben.

## **27**

Ausgangspunkt ist die gemeinsame Richtlinie vom 23. Dezember 2020, Geschäftszeichen G 4-7292-1/1595 des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) und für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) zur Förderung von Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzmaßnahmen (AUM) in Bayern – künftig Richtlinie.

## **28**

Denn bei Zuwendungen der vorliegenden Art handelt es sich – wie sich bereits aus dem Haushaltsvorbehalt in Nr. B der Richtlinie ergibt – um eine Förderung nach Maßgabe der Bayerischen Haushaltsordnung, insbesondere Art. 23 und 44 BayHO, die ohne Rechtsanspruch im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt wird. Eine explizite Rechtsnorm, die konkret einen Anspruch des Klägers auf Bewilligung der beim Beklagten beantragten Zuwendung begründet, existiert nicht. Vielmehr erfolgt die Zuwendung auf der Grundlage der einschlägigen Förderrichtlinie und der allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen im billigen Ermessen der Behörde und im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel (Art. 23, 44 BayHO). Ein Rechtsanspruch besteht danach nur ausnahmsweise, insbesondere aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) durch eine Selbstbindung der Verwaltung aufgrund einer ständigen Verwaltungspraxis auf Basis der einschlägigen Richtlinie. Förderrichtlinien begründen als ermessenslenkende Verwaltungsvorschriften nicht wie Gesetze und Rechtsverordnungen unmittelbar Rechte und Pflichten, sondern entfalten erst durch ihre Anwendung Außenwirkung. Das Gericht ist somit grundsätzlich an den Zuwendungszweck gebunden, wie ihn der Zuwendungsgeber versteht. Für die gerichtliche Prüfung einer Förderung ist deshalb entscheidend, wie die Behörde des zuständigen Rechtsträgers die Verwaltungsvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen durch den Gleichheitssatz gebunden ist (vgl. allgemein BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – BayVBI 2020, 365 – juris Rn. 26; vgl. auch ausführlich VG Würzburg, U.v. 13.2.2023 – W 8 K 22.1507; U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.1124 – BeckRS 2022, 34296 Rn. 21 m.w.N.).

## **29**

Die gleichen Grundsätze wie sonst im Subventionsrecht auf Basis von Richtlinien gelten im Landwirtschaftsrecht für die Förderung aufgrund von nationalen Verwaltungsvorschriften (vgl. etwa NdsOVG, U.v. 2.12.2022 – 10 LC 76/21 – juris Rn. 27 ff.; U.v. 6.12.2022 – 10 LB 112/21 – juris Rn. 21 ff.; U.v. 5.5.2021 – 10 LB 201/20 – juris; U.v. 24.3.2021 – 10 LC 251/20 – juris; U.v. 3.2.2021 – 10 LC 149/20 – AUR 2021, 98; VG Würzburg, U.v. 21.6.2021 – W 8 K 20.1302 – juris Rn. 26).

## **30**

Die in der streitgegenständlichen Richtlinie genannten europarechtlichen Bestimmungen setzen lediglich den rechtlichen und strategischen Rahmen, dessen Ausfüllung den Mitgliedsstaaten, konkret in Deutschland dem jeweiligen Bundesland, überlassen bleibt. Damit gilt das vorstehend zu den landwirtschaftlichen Subventionen auf Basis von Richtlinien Gesagte auch in der streitgegenständlichen Konstellation für die Gewährung einer Zuwendung im Rahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) für die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) für das Jahr 2021 (vgl. BayVGh, B.v. 17.3.2022 – 6 ZB 21.2057 – juris Rn. 11 und 13; VG Würzburg, U.v. 16.1.2023 – W 8 K 21.1594 – juris Rn. 28 f. m.w.N.). Dabei verbleibt den Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Modalitäten der vorgesehenen Förderung ein Gestaltungsspielraum (EuGH, U.v. 1.12.2022 – C-409/21 – juris Rn. 27, 30, 33).

## **31**

Ein Anspruch auf Förderung besteht danach im Einzelfall über den Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung und den Gleichheitssatz dann, wenn die in der Richtlinie dargelegten Fördervoraussetzungen vorliegen und vergleichbare Anträge in ständiger Förderpraxis des Beklagten auch positiv verbeschieden werden (BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – BayVBI 2020, 346 – juris Rn. 26).

## **32**

Dabei dürfen Förderrichtlinien nicht – wie Gesetze oder Verordnungen – gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dienen nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der

Behörde zu gewährleisten (BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.1889 und 6 ZB 21.2023 – jeweils juris; B.v. 18.5.2020 – 6 ZB 20.438 – juris). Da Richtlinien keine Rechtsnormen sind, unterliegen sie grundsätzlich keiner richterlichen Interpretation. Eine Überprüfung hat sich darauf zu beschränken, ob aufgrund der einschlägigen Förderrichtlinien überhaupt eine Verteilung öffentlicher Mittel vorgenommen werden kann (Vorbehalt des Gesetzes) und bejahendenfalls, ob bei Anwendung der Richtlinien in Einzelfällen, in denen die begehrte Leistung versagt worden ist, der Gleichheitssatz (Art. 3 GG) verletzt oder der Rahmen, der durch die gesetzliche Zweckbestimmung gezogen ist, nicht beachtet worden ist (vgl. BVerwG, U.v. 26.4.1979 – 3 C 111/79 – BVerwGE 58, 45 – juris Rn. 24).

### 33

Bei der rechtlichen Beurteilung staatlicher Fördermaßnahmen, die wie hier nicht auf Rechtsnormen, sondern lediglich auf verwaltungsinternen ermessenslenkenden Vergaberichtlinien beruhen, kommt es damit nicht auf eine objektive Auslegung der Richtlinien an, sondern grundsätzlich nur darauf, wie die ministeriellen Vorgaben von der zuständigen Stelle tatsächlich verstanden und praktiziert worden sind (vgl. BayVGh, U.v. 10.12.2015 – 4 BV 15.1830 – juris Rn. 42 m.w.N.). Der Zuwendungsgeber bestimmt im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens darüber, welche Ausgaben er dem Fördergegenstand zuordnet und wer konkret begünstigt werden soll. Außerdem obliegt ihm allein die Ausgestaltung des Förderverfahrens. Insoweit hat er auch die Interpretationshoheit über die maßgeblichen Verwaltungsvorschriften (vgl. BayVGh, B.v. 14.9.2020 – 6 ZB 20.1652 – juris Rn. 9; B.v. 17.11.2010 – 4 ZB 10.1689 – juris Rn. 19 m.w.N.), so dass es allein darauf ankommt, wie die administrative Binnenvorschrift im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger Praxis gehandhabt wurde (NdsOVG, U.v. 12.12.2022 – 10 LC 76/21 – juris Rn. 29; U.v. 6.12.2022 – 10 LB 112/21 – juris Rn. 24; BayVGh, B.v. 20.7.2022 – 22 ZB 21.2777 – juris; Be.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.1889 und 6 ZB 21.2023 – jeweils juris; vgl. auch B.v. 20.7.2022 – 22 ZB 21.2777 – juris Rn. 22; B.v. 22.5.2020 – 6 ZB 20.216 – juris sowie VG München, U.v. 21.9.2022 – M 31 K 22.423 – juris Rn. 24; U.v. 21.9.2022 – M 31 K 21.5244 – juris Rn. 22).

### 34

Es ist allein Sache des Zuwendungsgebers, die Modalitäten einer Förderung festzulegen, seine Richtlinien auszulegen und den Förderzweck zu bestimmen sowie seine Förderpraxis nach seinen Vorstellungen entsprechend auszurichten (vgl. etwa NdsOVG, U.v. 15.9.2022 – 10 LC 151/20 – juris Rn. 41 ff.; U.v. 21.4.2022 – 10 LC 204/20 – juris Rn. 31; U.v. 5.5.2021 – 10 LB 201/20 – NVwZ-RR 2021, 835 – juris Rn. 30; U.v. 24.3.2021 – 10 LC 203/20 – RdL 2021, 251 – juris Rn. 29 ff.; U.v. 3.2.2021 – 10 LC 149/20 – AUR 2021, 98 – juris Rn. 20; BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.1889 – juris Rn. 19; B.v. 3.5.2021 – 6 ZB 21.301 – juris Rn. 8; B.v. 14.9.2020 – 6 ZB 20.1652 – juris Rn. 9; jeweils m.w.N.) und auch – sofern nicht willkürlich – zu ändern (OVG NRW, U.v. 22.3.2021 – 14 A 1131/18 – DWW 2021, 186 – juris LS 2 u. Rn. 53).

### 35

Die Richtlinien setzen Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Hilfen und regeln insoweit die Ermessenshandhabung. Die Ermessensbindung reicht jedoch nur so weit wie die festgestellte tatsächliche ständige Verwaltungspraxis. Die gerichtliche Überprüfung erfolgt nur im Rahmen des § 114 VwGO. Das Gericht hat nicht die Befugnis zu einer eigenständigen oder gar erweiternden Auslegung der Richtlinie (vgl. NdsOVG, U.v. 24.3.2021 – 10 LC 203/20 – RdL 2021, 251 – juris; SaarOVG, B.v. 28.5.2018 – 2 A 480/17 – NVwZ-RR 2019, 219; OVG SH, U.v. 17.5.2018 – 3 LB 5/15 – juris; OVG NW, B.v. 29.5.2017 – 4 A 516/15 – juris; HessVGh, U.v. 28.6.2012 – 10 A 1481/11 – ZNER 2012, 436).

### 36

Denn zuwendungsrechtlich kommt es nicht auf eine Auslegung der streitgegenständlichen Zuwendungsrichtlinie in grammatikalischer, systematischer oder teleologischer Hinsicht an (vgl. VG München, U.v. 16.12.2021 – M 31 K 21.3624 – juris Rn. 31). Es kommt weiter nicht darauf an, welche Bedeutung die in der Richtlinie verwendeten Begriffe im Verständnis der Klägerseite oder im allgemeinen Sprachgebrauch (etwa unter Rückgriff auf Wikipedia oder den Duden) üblicherweise haben, sondern allein darauf, ob die dem Ablehnungsbescheid zugrundeliegende Anwendung der Richtlinie dem Verständnis und der ständigen Verwaltungspraxis der Beklagten entspricht (so ausdrücklich BayVGh, B.v. 14.10.2022 – 22 ZB 22.212 – BeckRS 2022, 31594 Rn. 23; B.v. 29.9.2022 – 22 ZB 22.213 – BA Rn. 23; B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.1889 – juris Rn. 20 m.w.N.). Maßgeblich für die Selbstbindung der Verwaltung ist nicht der Wortlaut der Richtlinie oder der Vollzugshinweise bzw. sonstiger Merkblätter usw., sondern ausschließlich das Verständnis des Zuwendungsgebers und die tatsächliche Verwaltungspraxis zum maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung (VGh BW, B.v. 21.10.2021 – 13 S 3017/21 – juris Rn. 33 mit Verweis auf

BVerwG, B.v. 11.11.2008 – 7 B 38.08 – juris Rn. 9 f.; SächsOVG, B.v. 1.10.2021 – 6 A 782/19 – juris m.w.N.).

### 37

Ausgangspunkt ist die ständige Verwaltungspraxis in vergleichbaren Fällen, sofern sie nicht im Einzelfall aus anderen Gründen zu rechtswidrigen Ergebnissen führt. Spielraum für die Berücksichtigung der Besonderheiten atypischer Fälle muss bleiben (Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 23. Aufl. 2022, § 40 Rn. 42 ff.; Schenke/Ruthig in Kopp/Schenke, VwGO 28. Aufl. 2022, § 114 Rn. 41 ff.).

### 38

Der maßgebliche Zeitpunkt für die Bewertung der Voraussetzungen der Gewährung der begehrten Förderung ist nicht der Zeitpunkt der Antragstellung durch den Kläger und auch nicht der Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts. Dem materiellen Recht folgend, das hier vor allem durch die Richtlinie und deren Anwendung durch den Beklagten in ständiger Praxis vorgegeben wird, ist vielmehr auf den Zeitpunkt der Entscheidung der Behörde über den Antrag abzustellen (vgl. BayVGH, B.v. 27.2.2023 – 22 ZB 22.2554 – BA Rn. 12; B.v. 18.5.2022 – 6 ZB 20.438 – juris m.w.N.), sodass – abgesehen von vertiefenden Erläuterungen – ein neuer Tatsachenvortrag oder die Vorlage neuer Unterlagen im Klageverfahren grundsätzlich irrelevant sind (vgl. VG München, U.v. 22.11.2022 – M 31 K 21.6438 – BeckRS 2022, 34340 Rn. 30 ff.; B.v. 25.6.2020 – M 31 K 20.2261 – juris Rn. 19; VG Aachen, U.v. 21.11.2021 – 7 K 2197/20 – juris Rn. 33 ff.; VG Würzburg, U.v. 13.2.2023 – W 8 K 22.1507 – UA S. 16 ff.; U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.1124 – BeckRS 2022, 34296 Rn. 29 ff.; jeweils m.w.N.).

### 39

Alles, was im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht oder erkennbar war, konnte und musste der Beklagte auch im Rahmen der konkreten Ermessensausübung nicht berücksichtigen, so dass ermessensrelevante Tatsachen, die erstmals im Klageverfahren vorgebracht werden, im Nachhinein keine Berücksichtigung finden können (VG Weimar, U.v. 17.9.2020 – 8 K 609/20 – juris Rn. 25 f. m.w.N.). Neues Vorbringen im Klageverfahren ist grundsätzlich nicht mehr (ermessens-)relevant (VG Würzburg, U.v. 13.2.2023 – W 8 K 22.1507 – UA S. 17 f.; U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.1124 – BeckRS 2022, 34296 Rn. 31 ff. m.w.N.).

### 40

Mangels gesetzlicher Anspruchsgrundlage steht dem Kläger nur ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensentscheidung zu. Bei der dem Gericht gemäß § 114 VwGO nur beschränkt möglichen Überprüfung der Ermessensentscheidung ist der teilweise ablehnende Bescheid vom 20. Dezember 2021 (Auszahlungsmittelteilung) und der Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2022 nicht zu beanstanden. Der Beklagte hat insbesondere den Rahmen, der durch die haushaltsrechtliche Zweckbestimmung gezogen wurde, eingehalten, den erheblichen Sachverhalt vollständig und im Ergebnis zutreffend ermittelt und sich bei der eigentlichen Beurteilung an allgemeingültige Bewertungsmaßstäbe gehalten, insbesondere das Willkürverbot und das Gebot des Vertrauensschutzes nicht verletzt.

### 41

Ausgehend von den vorstehenden zitierten Vorgaben hat der Beklagte seine richtliniengeleitete Förderpraxis sowohl in den streitgegenständlichen Bescheiden als auch in den Schriftsätzen im Rahmen des Klageverfahrens plausibel begründet (siehe Nr. I sowie II.2 des Tatbestandes). Er hat seine Verwaltungspraxis – auch zur Anwendung der Sanktionsmatrix – konkret dargestellt und nachvollziehbar erläutert (vgl. zu diesem Erfordernis NdsOVG, B.v. 24.10.2022 – 10 LA 93/22 – juris Rn. 10). Zweifel am Vorliegen der von Beklagtenseite dargelegten Förderpraxis bestehen nicht (vgl. zur „Feststellungslast“ des Beklagten betreffend seine geübte Versagungspraxis als Teil der Verwaltungspraxis VG Düsseldorf, U.v. 16.1.2023 – 20 K 7275/21 – juris Rn. 42; VG Gelsenkirchen, U.v. 18.11.2022 – 19 K 4392/20 – juris Rn. 29; beachte aber zur Beweislast/Feststellungslast für das Vorliegen der Voraussetzungen der begehrten landwirtschaftsrechtlichen Förderung BVerwG, U.v. 30.3.2021 – 3 C 7/20 – BVerwGE 172, 139 – juris Rn. 38).

### 42

Eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift stellt ein Indiz für das Vorhandensein einer entsprechenden Verwaltungspraxis einer Behörde dar und führt, sofern keine abweichende und gebilligte Praxis vorhanden ist, in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zu einer Selbstbindung (NdsOVG, U.v. 21.4.2022 – 10 LC 204/20 – juris Rn. 31).

#### **43**

Einschlägig ist die hier Nr. 6.7.2 der Richtlinie, die auf Art. 35 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 verweist:

#### **44**

Art. 35 der Delegierten Verordnung (EU) 640/2014 lautet (auszugsweise):

Nichteinhaltung anderer Förderkriterien als Größe der Fläche bzw. Zahl der Tiere, von Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen

(1) Die beantragte Förderung wird ganz abgelehnt oder zurückgenommen, wenn die Förderkriterien nicht erfüllt sind.

(2) Die beantragte Förderung wird ganz oder teilweise abgelehnt oder ganz oder teilweise zurückgenommen, wenn folgende Verpflichtungen oder sonstige Auflagen nicht eingehalten werden:

- a) im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum festgelegte Verpflichtungen oder
- b) gegebenenfalls sonstige für das Vorhaben geltende Auflagen, die in Unionsvorschriften oder einzelstaatlichen Vorschriften oder im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum festgelegt sind, insbesondere die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe, für staatliche Beihilfen sowie sonstige verbindliche Standards und Anforderungen.

(3) Bei der Entscheidung darüber, inwieweit die Förderung bei Nichteinhaltung von Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen gemäß Absatz 2 abgelehnt oder zurückgenommen wird, trägt der Mitgliedstaat Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des festgestellten Verstoßes gegen die Förderbedingungen gemäß Absatz 2 Rechnung.

Die Schwere eines Verstoßes hängt insbesondere davon ab, wie groß die Auswirkungen des Verstoßes unter Berücksichtigung der Ziele der nicht eingehaltenen Verpflichtungen oder Auflagen sind.

Der Umfang eines Verstoßes wird insbesondere anhand der Auswirkungen des Verstoßes auf das Vorhaben insgesamt beurteilt.

Für die Bestimmung der Dauer ist insbesondere maßgeblich, wie lange die Auswirkungen andauern oder welche Möglichkeiten bestehen, diese Auswirkungen mit angemessenen Mitteln abzustellen.

Die Häufigkeit wird danach beurteilt, ob bereits ähnliche Verstöße innerhalb der zurückliegenden vier Jahre oder – wenn es sich um denselben Begünstigten und dieselbe Maßnahme oder Vorhabenart handelt – während des gesamten Programmplanungszeitraums 2014-2020 bzw. bei ähnlichen Maßnahmen während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 festgestellt wurden.

(4) Bei mehrjährigen Verpflichtungen oder Zahlungen werden Rücknahmen auf der Grundlage der Kriterien gemäß Absatz 3 auch bei den Beträgen vorgenommen, die in den vorangegangenen Jahren für dasselbe Vorhaben bereits ausgezahlt wurden.

...

#### **45**

Gemäß Art. 13 der Delegierte Verordnung (EU) 2022/1172 ist die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 zwar mit Wirkung vom 1. Januar 2023 aufgehoben. Sie gilt jedoch weiterhin für vor dem 1. Januar 2023 gestellte Beihilfeanträge für Direktzahlungen.

#### **46**

Nr. 6.7.2 der Richtlinie bestimmt:

Nichteinhaltung von Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen

Bei Nichteinhaltung von Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen kommen die Regelungen des Artikels 35 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 auf der Ebene der jeweiligen Maßnahme zur Anwendung.

- Die Nichteinhaltung von Förderkriterien hat die Aufhebung des Bewilligungsbescheides zur Folge.

- Verstöße gegen Verpflichtungen oder sonstige Auflagen werden nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit entsprechend der Sanktionsmatrix in Anlage 7 bewertet.

- Bei mehrjährigen Maßnahmen werden Rückforderungen der Zuwendungen gemäß Artikel 35 Abs. 4 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 auf der Grundlage der Sanktionsmatrix (Anlage 7) vorgenommen

#### 47

In Nr. 3.2 der Richtlinie heißt es:

#### 3.2 Verpflichtungen (\*)

Verpflichtungen zu den jeweiligen Maßnahmen sind in den Merkblättern zur Richtlinie aufgeführt und mit einem Stern „\*“ gekennzeichnet. Sie stellen die wesentlichen Bestandteile der Maßnahme dar und sind Grundlage für die kalkulierte Höhe der Zuwendung.

#### 48

Anlage 7 der Richtlinie enthält die Sanktionsmatrix für die Nichteinhaltung von Verpflichtungen oder sonstigen Auflagen gemäß Gemeinsamer Richtlinie Nr. 6.7.2 ((siehe: [https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/sanktionsmatrix\\_aum.pdf](https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/sanktionsmatrix_aum.pdf))

#### 49

Relevant ist weiter das Merkblatt Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM) 2020 bis 2024, S. 11:

(\*) B43 – Blühende Kulturen müssen jährlich auf mind. 30,00% der Ackerfläche angebaut werden.

...

Blühende Kulturen (B43) sind:

- Getreide: Buchweizen (NC 182), Amaranth (NC 186)
- Eiweißpflanzen: Erbsen (ÖVF, GPS) (NC 210), Ackerbohnen (ÖVF, GPS) (NC 220), Wicken (ÖVF) (NC 221), Lupinen (ÖVF, GPS) (NC 230), Gemenge Erbsen/Bohnen (ÖVF) (NC 240), Linsen (ÖVF) (NC 292), Sojabohnen (ÖVF, GPS) (NC 330), Klee (ÖVF) (NC 421), Luzerne (ÖVF) (NC 423), Klee-/Luzerne-Gemisch (ÖVF) (NC 425)
- Ölsaaten: Winterraps (GPS) (NC 311), Sommerraps (GPS) (NC 312), Winterrüben (GPS) (NC 315), Sonnenblumen (GPS) (NC 320), Öllein, Faserflachs (NC 341), Krambe, Echter Meerkohl (NC 392), Leindotter (NC 393)
- Stilllegung als blühende Kultur und Hauptfrucht anrechenbar, aber keine Zuwendung: Brache mit Einsaat von einjährigen Blühmischungen (NC 590), Brache mit Honigpflanzen – einjährig/mehrjährig (ÖVF) (NC 065, 066) sowie NC 054, 058, 062, 560 auf Flächen, die in die Maßnahmen B47, B48 oder B61 einbezogen sind.
- Hackfrüchte: Topinambur (NC 604)
- Energiepflanzen: Silphium (Durchwachsene Silphie, auch als ÖVF) (NC 064, 802), Sida (Virginiamalve) (NC 804), Energieblühmischungen (NC 871)
- Sonstige Flächen: Samenvermehrung für Klee, Samenvermehrung für Luzerne (NC 921, 922)
- Gemüse Kreuzblütler: Brauner Senf (NC 614), Gartenkresse (NC 617), Weißer Senf, Gelber Senf (NC 619)
- Gemüse Kürbisgewächse: Salatgurke (Gurke, Salatgurke, Einlegegurke (NC 627); Zuckermelone (Cucumis melo) (NC 628), Riesenkürbis (Riesen-, Hokkaidokürbis) (NC 629), Gartenkürbis (NC 630), Melone (Citrullus, Wassermelone) (NC 631)
- Andere Gemüsearten: Buschbohnen (ÖVF) (NC 635), Fenchel (Gemüsefenchel/Körnerfenchel) (NC 648)
- Küchenkräuter, Heil- und Gewürzpflanzen: Biberneln (Anis) (NC 653), Kümmel (NC 654), Kreuzkümmel (NC 655), Schwarzkümmel (auch Jungfer im Grünen) (NC 656), Koriander (NC 657), Borretsch (NC 663), Oregano (NC 664), Bohnenkräuter (NC 665), Hyssopus (Ysop) (NC 666), Lavendel (NC 668), Thymiane (NC 669), Ringelblumen (NC 674), Sonnenhut (NC 675), Kamillen (NC 677), Schafgarben (NC 678), Johanniskräuter (NC 680), Frauenmantel (NC 681), Mariendistel (NC 682), Löwenzahn (NC 684), Malven (NC 686)

- Handelsgewächse: Hanf (NC 701), Virginischer Tabak (NC 705), Mohn (NC 706), Erdbeere (NC 707); Färberdisteln (NC 708), Phacelia zur Samenvermehrung (NC 777)

- Zierpflanzen: Wucherblume (Mutterkraut) (NC 740), Nachtkerzen (Diptam) (NC 762), Oenothera/Nachtkerzen (Gewöhnliche Nachtkerze) (NC 763), Königskerzen (Großblütige Königskerze) (NC 764), Kapuzinerkressen (Große Kapuzinerkresse) (NC 765), Schwertlilien (Deutsche Schwertlilie) (NC 767), Kornblumen (NC 775)

- Mischungen (auch in getrennten Reihen), sofern sie ausschließlich aus den zulässigen blühenden Kulturen (keine anderen Kulturen) bestehen

## 50

Zu den rechtlichen Fördervorgaben ist des Weiteren anzumerken:

## 51

In der vorliegenden Fallkonstellation bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums überlässt die Europäische Union den Mitgliedstaaten, konkrete Regelungen, in denen die einzelnen Fördervoraussetzungen und Auflagen normiert werden, zu erlassen. Die insoweit entwickelten Fördermaßnahmen sind häufig flächenbezogen. Werden bestimmte Förderkriterien des konkreten Förderprogramms nicht nachgewiesen oder wird gegen bestimmte Auflagen verstoßen, regelt Art. 35 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 die Rechtsfolgen derartiger Verstöße aufgrund der Ermächtigung in Art. 63 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1306/2013 (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 2).

## 52

Allgemein kann man bei den Förderkriterien von Anforderungen entsprechen, die erfüllt sein müssen, damit eine Förderung gewährt wird. Bei der konkreten Ermittlung des Inhalts der jeweiligen Anforderungen ist zu berücksichtigen, dass die insoweit einschlägigen Verwaltungsrichtlinien der Bundesländer keine Gesetzesqualität haben. Ein Anspruch des Betriebsinhabers auf Gewährung der Förderung kann sich daher nur aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 3 GG) ergeben. Maßgebend ist somit die Verwaltungspraxis der zur Entscheidung berufenen Behörde. Für die Ermittlung und die inhaltliche Konkretisierung der Anforderungen können die Verwaltungsrichtlinien somit allenfalls ein Anhaltspunkt sein. Keinesfalls können sie wie Gesetze nach Wortlaut, Systematik und Sinn und Zweck ausgelegt werden. Sind die konkreten Anforderungen des Förderprogramms anhand der Verwaltungspraxis ermittelt worden, erfolgt die rechtliche Qualifizierung als Förderkriterium (Abs. 1) bzw. als Verpflichtung oder Auflage (Abs. 2) im Rahmen einer Auslegung von Art. 35 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 6).

## 53

Bei den Verpflichtungen handelt es sich nach Art. 35 Abs. 2 S. 1 lit. a Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 um solche Anforderungen, die im Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum festgelegt worden sind. Von dem Betriebsinhaber wird ein bestimmtes Verhalten verlangt, welches für die Erreichung des Förderzwecks von Bedeutung ist. Eine Verpflichtung in diesem Sinne liegt beispielsweise vor, wenn der Betriebsinhaber im Rahmen einer Extensivierungsverpflichtung bestimmte Düngevorschriften, Regelungen über die Besatzdichte oder Vorschriften für die Pflege der Flächen einzuhalten hat. Auflagen sind Anforderungen, die der Betriebsinhaber durch sein Verhalten zu erfüllen hat, die aber nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu dem Förderzweck stehen (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 18 f.).

## 54

Für die Frage, wie die konkrete Inhaltsbestimmung der jeweiligen Verpflichtungen und Auflagen zu erfolgen hat, muss unterschieden werden zwischen einjährigen und mehrjährigen Förderprogrammen. Bei einjährigen Förderprogrammen prüft die Behörde im Rahmen der Antragsbearbeitung, ob in dem entsprechenden Antragsjahr die Förderkriterien, Verpflichtungen und Auflagen eingehalten worden sind. Maßgebend für die Bestimmung des Inhalts dieser Anforderungen ist die von der Behörde bis dahin entwickelte Verwaltungspraxis. Bei mehrjährigen Förderprogrammen gelten allerdings andere Grundsätze. Dort vollzieht sich die Förderung in zwei Stufen. Zunächst wird dem Grunde nach für einen bestimmten – meist 5-jährigen – Zeitraum eine Förderung (z.B. für eine Extensivierung) bewilligt. Sodann wird für jedes Antragsjahr eine Auszahlung dieser dem Grunde nach bereits bewilligten Förderung im Rahmen eines

Auszahlungsbescheides festgelegt. Der Grundbescheid ist dann für den Betriebsinhaber Anspruchsgrundlage für die jährliche Auszahlung. Der Inhalt der Förderkriterien, Verpflichtungen und Auflagen ergibt sich aus diesem Grundbescheid. Dieser muss somit ausgelegt werden. Für die Auslegung ist insoweit entscheidend der objektive Empfängerhorizont. Jede Nichteinhaltung von Verpflichtungen und Auflagen stellt einen Verstoß dar. Voraussetzung für die Feststellung eines Verstoßes ist zunächst eine sorgfältige Bestimmung des Inhalts der in Rede stehenden Verpflichtung bzw. Auflage (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 20 f.).

#### **55**

Werden die Verpflichtungen oder Auflagen nicht oder nicht vollständig eingehalten, so ordnet Art. 35 Abs. 2 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 als Rechtsfolge die vollständige oder teilweise Ablehnung bzw. Rücknahme der Förderung an. In den Förderrichtlinien der Bundesländer wird eine nach Abs. 2 vorzunehmende Kürzung der Förderung regelmäßig als „Sanktion“ bezeichnet (Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 25).

#### **56**

Die Gewährung der Auszahlungen ist an die Einhaltung Verpflichtungen sowie die Erfüllung der Auflagen geknüpft und hat bei Missachtung zwangsläufig eine Kürzung zur Folge (Art. 35 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014).

#### **57**

Hier hat der Kläger gegen eine Verpflichtung verstoßen, weil gemäß Nr. 3.2 der Richtlinie die Verpflichtungen zu den jeweiligen Maßnahmen in den Merkblättern zur Richtlinie aufgeführt und mit einem Stern „\*“ gekennzeichnet sind. Sie stellen die wesentlichen Bestandteile der Maßnahme dar und sind Grundlage für die kalkulierte Höhe der Zuwendung. Die Maßnahme B43 Blühende Kulturen ist auf S. 11 des Merkblatts Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM) 2020 bis 2024 mit einem „\*“ gekennzeichnet.

#### **58**

Die Pflicht ist unter Nr. 4 der Nebenbestimmungen im Bewilligungsbescheid (Grundbescheid) vom 1. Juli 2020 mit Verweis auf das einschlägige Merkblatt ausdrücklich festgelegt, das wie vorstehend ausgeführt auf S. 11 die zwingende Einhaltung dieser Verpflichtung, gekennzeichnet mit einem „\*“ vermerkt. Darüber hinaus findet sich im Merkblatt auch die konkrete – abschließende – Auflistung der als förderfähig anerkannten Blühpflanzen. Auf S. 1 des Bescheides vom 1. Juli 2020 ist zudem zu Maßnahme B43 „Vielfältige Fruchtfolge mit blühenden Kulturen“ konkret der Hinweis enthalten, dass blühende Kulturen auf mindestens 30% der Fläche angebaut sein müssen.

#### **59**

Der Kläger hat die Kenntnis und die Einhaltung dieser zwingenden Fördervorgaben ausdrücklich versichert.

#### **60**

Der Kläger hat insoweit unstreitig gegen seine Verpflichtung verstoßen, weil er im Jahr 2021 nicht auf 30% der gemeldeten Fläche die konkret laut Merkblatt-AUM als förderfähig anerkannten Blühpflanzen angebaut hat. Er hat insbesondere selbst eingeräumt, dass ein Teil seiner Saat nicht aufgegangen ist, vor allem Blaumohn, und er auf diesen Flächen stattdessen Mais angepflanzt hat.

#### **61**

Streitig ist lediglich, ob der andernorts erfolgte Anbau anderer Blühpflanzen als der im AUM-Merkblatt genannten gleichermaßen genügt oder zumindest die Sanktion verringert.

#### **62**

Die FÜAk sowie das StMELF betonen, dass der Katalog der förderfähigen Pflanzen für den jeweiligen Förderzeitraum abschließend ist. Das StMELF legt die anzuerkennenden Pflanzen gemäß ihres jeweiligen Pollen- und Nektartrachtwertes fest. Die Aufnahme zusätzlicher Nutzungscodes für sonstige Wildblumen und somit die Anpassung einer Fördermaßnahme während einer laufenden Förderperiode würde zu erheblichen technischen Wechselwirkungen führen und die Förderabwicklung unmittelbar verzögern sowie verkomplizieren. Dies würde dem eindeutigen Wortlaut der Maßnahmenbeschreibung widersprechen, dem Sinn und Zweck der Maßnahme nicht gerecht werden und darüber hinaus zu einer massiven Ungleichbehandlung im Vergleich zu den Antragstellern führen, die die Maßnahme in dieser Form als verbindlich erachteten und sich entsprechend an die damit einhergehenden Verpflichtungen und Auflagen hielten.

**63**

Der Kläger argumentiert hingegen mit dem Sinn und Zweck der Maßnahme und der Gleichwertigkeit der Alternativpflanzen. Denn er habe für die Saatgutvermehrung Wildblumen angebaut, die bis zum kompletten Abblühen stehen blieben und tatsächlich speziell für die Förderung der Biodiversität durch diese Blühpflanzen beispielsweise für Bienen die Kriterien des Programms erfüllten. Für diese Pflanzen habe aber ein Nutzungscode NC zur Eingabe gefehlt.

**64**

Jedoch setzt sich der Kläger zum einen mit diesem Ansinnen in Widerspruch zu seiner explizit eingegangenen Verpflichtung, die auch die konkret anzubauenden Kulturen umfasst. Zum anderen klingt die Argumentation des Beklagten plausibel, der die Fördervorgaben macht und auf deren Einhaltung auch mit Blick auf die Praktikabilität des Förderverfahrens und der Kontrolle der Betriebe beharrt. Eine Pauschalierung ist sowohl aus Gleichbehandlungsgründen als auch aus Gründen der Verfahrensabwicklung zulässig. Der Beklagte hat damit seine Verwaltungspraxis, einschließlich seiner Versagungs- bzw. Kürzungspraxis, die auch die einzelnen Modalitäten der Förderung umfasst, nachvollziehbar dargelegt. Eine alternative Interpretation – auch seitens des Gerichts – verbietet sich.

**65**

Andernfalls könnte jeder Landwirt selbst abweichende Kriterien entwickeln und behaupten, er würde auch damit das Förderziel erreichen. Dies widerspräche aber der Fördersystematik und der Förderpraxis und wäre gerade bei der vorliegenden Massenerscheinung im Förderwesen nicht effizient. Eine Überprüfung der Einhaltung der Förderkriterien im Einzelfall wäre zeitaufwändig und nicht praktikabel. Dies spricht ebenfalls für die Vertretbarkeit der Förderpraxis.

**66**

Vor diesem Hintergrund ist auch keine Beweiserhebung über die Gleichwertigkeit der Alternativpflanzen veranlasst, weil dies nicht entscheidungserheblich ist. Der pauschale Ausschluss von Alternativpflanzen ist nicht willkürlich.

**67**

Soweit der Kläger mit Schriftsatz vom 23. Februar 2023 unter Verweis auf das aktualisierte Merkblatt AUKM 2023 vorbringen lässt, dass im Rahmen der Änderung der Förderbedingungen nun auch ein allgemeiner Sammelcode „Samenvermehrung von Wildkräutern“ mit dem NC-Code 690 erfasst worden sei und das Programm mit identischer Zielsetzung nunmehr die Bezeichnung K32 „vielfältige Fruchtfolge mit blühenden Kulturen“ führe, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Im Gegenteil bestätigt vielmehr der Umstand geänderter Förderbedingungen für die Zukunft, dass zuvor gerade andere Fördervoraussetzungen gegolten haben. Es ist nichts dafür ersichtlich, dass die im Rahmen der Grundantragstellung 2023 zu beachtenden Voraussetzungen in irgendeiner Form rückwirkende Geltung für die vorherigen Zeiträume haben sollten. Die FÜAK hat in ihrem Schriftsatz vom 1. März 2023 ausdrücklich auf die Unterschiedlichkeit der beiden Maßnahmen K32 und B43 aufgrund der verschiedenen Förderzeiträume und auch der Inhalte der Maßnahmen sowie auch der betreffenden Fördergelder hingewiesen und zu Recht betont, dass die nunmehr geltende Maßnahmenbeschreibung nicht rückwirkend auf frühere und andersartige Maßnahmen sowie Verpflichtungsräume übertragbar ist.

**68**

Soweit der Kläger schon die Gesamtfläche als maßgebliche Bezugsgröße moniert, hat der Beklagte zurecht darauf hingewiesen, dass sich diese aus den vom Kläger im Flächennutzungsnachweis (FNN) erfassten Flächen mit entsprechendem Nutzungscode (NC) ergibt. Der Kläger hat damit die Gesamtfläche im konkreten Förderjahr durch seine Angaben in der Mehrfachantragstellung festgelegt.

**69**

Zu dieser Gesamtfläche ist die Fläche mit blühenden Kulturen gemäß AUM-Merkblatt – ebenfalls entsprechend der Angaben des Klägers – in Relation zu setzen. Ausgehend davon sind die Berechnungen der Beklagten nicht zu beanstanden, wonach auf 313,9320 ha Gesamtfläche statt wie ursprünglich geplant von 95,4532 ha (entspreche 30,41%) nur 82,6414 ha angebaut wurden, also nur 26,32%.

**70**

Die davon abweichenden Berechnungen des Klägerbevollmächtigten sind irrelevant, weil sie unzutreffende Parameter zugrunde legen, zunächst mit Bezug auf die Gesamtfläche, vor allem aber dann durch Einbezug

der alternativen Wildblumenanpflanzungen, die aber irrelevant sind, weil sie für das Förderjahr 2021 eindeutig nicht zum Kreis der förderfähigen Pflanzen zählen.

#### **71**

Ausgehend von einem zweifelsfrei vorliegenden Verstoß des Klägers gegen seine eingegangenen Verpflichtungen ist eine Sanktion im Landwirtschaftsrecht die zwangsläufige Folge. Weder das Ob noch die Höhe der konkreten Sanktion sind rechtlich zu beanstanden.

#### **72**

Verstöße gegen Verpflichtungen oder sonstige Auflagen werden sanktioniert und entsprechend der Sanktionsmatrix in Anlage 7 bewertet (Nr. 6.7.2 der Richtlinie). Die Sanktionshöhe bestimmt sich nach den in Art. 35 Abs. 3 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 genannten Kriterien: Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit des festgestellten Verstoßes (vgl. dazu – auch zu den nachfolgenden Absätzen – Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 26-31).

#### **73**

Die Schwere eines Verstoßes ergibt sich insbesondere aus dem Umfang der Auswirkungen des Verstoßes unter Berücksichtigung der Ziele der in Rede stehenden Verpflichtungen und Auflagen. Für die Prüfung dieses Kriteriums ist es somit zunächst notwendig, die Bedeutung der in Rede stehenden Verpflichtungen oder Auflagen für das Ziel der Förderung zu bestimmen. Vor dem Hintergrund dieser Bedeutung muss dann die Auswirkung des konkreten Verstoßes für das Erreichen dieses Ziels bestimmt werden. Hieraus ergibt sich dann das Ausmaß der Schwere des Verstoßes.

#### **74**

Der Umfang des Verstoßes bestimmt sich nach Art. 35 Abs. 3 S. 3 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 insbesondere anhand der Auswirkungen des Verstoßes auf das Vorhaben insgesamt. Im Unterschied zum Kriterium der Schwere des Verstoßes geht es hier nicht um die rechtlichen, sondern um die tatsächlichen Auswirkungen des Verstoßes. Ist somit durch den Verstoß nur eine geringe Teilfläche der von der Förderung insgesamt erfassten Gesamtfläche betroffen, hat der Verstoß nur einen geringen Umfang.

#### **75**

Die Dauer des Verstoßes nach Art. 35 Abs. 3 S. 4 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 betrifft die zeitlichen Auswirkungen des Verstoßes. Wirken diese über das Antragsjahr hinaus – z.B. bei dem Einsatz von Pestiziden auf einer für die Förderung des ökologischen Anbaus angemeldeten Fläche – so muss von einer erheblichen Dauer ausgegangen werden.

#### **76**

Die Häufigkeit des Verstoßes nach Art. 35 Abs. 3 S. 5 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 bestimmt sich sowohl nach der Anzahl der Verstöße in dem Antragsjahr als auch nach dem Umfang von ähnlichen Verstößen in der Vergangenheit. Insoweit nennt Abs. 3 zunächst einen Zeitraum von 4 Jahren. Dieser Zeitraum ist unabhängig von der Frage, ob eine Förderung nach einem mehrjährigen Förderprogramm vorliegt, anzuwenden. Darüber hinausgehend sollen auch frühere Verstöße während zurückliegender Programmplanungszeiträume bei einem erneuten Verstoß zu einer Verschärfung der Sanktion führen.

#### **77**

Sanktionen im Rahmen von Art. 35 Delegierte Verordnung (EU) 640/2014 werden nach den Förderrichtlinien der einzelnen Bundesländer durch eine prozentuale Kürzung des eigentlichen Förderbetrages verhängt.

#### **78**

Es kann dahingestellt bleiben, ob der Beklagtenseite bei der konkreten Festsetzung der Sanktion ein Ermessen eingeräumt ist, so dass eine Überprüfung nur auf Ermessensfehler möglich wäre oder ob eine volle gerichtliche Überprüfung vorzunehmen ist (vgl. dazu Schulze/Schulte im Busch in Düsing/Martinez, Agrarrecht, 2. Aufl. 2022, VO (EU) Nr. 640/2014 Art. 35 Rn. 31 m.w.N.), weil die vom Beklagten anhand der Sanktionsmatrix ermittelte Höhe der Sanktion unter jedem Blickwinkel nicht zu beanstanden ist.

#### **79**

Die Sanktionsmatrix gemäß Anlage 7 der Richtlinie ist ein anerkanntes Instrument. Sie leitet bayernweit die Handhabung der Sanktion im Einzelfall. Die gleichförmige Handhabung in vergleichbaren Fällen dient der Gleichbehandlung.

#### **80**

In den streitgegenständlichen Bescheiden wird hinreichend deutlich, dass es sich hinsichtlich der Kürzung und der Höhe der Verwaltungsanktion um eine Entscheidung handelt, die durch eine Sanktionsmatrix für den Regelfall gesteuert wird, und dass hier kein Fall vorliegt, der eine Abweichung der Regelbewertung rechtfertigen würde. Zudem hat der Beklagte seine Erwägungen insbesondere in den Schriftsätzen vom 24. November 2022 und 24. Februar 2023 noch ergänzt und in der mündlichen Verhandlung zulässigerweise weiter vertiefend erläutert. Ein Ermessensfehler ist nicht ersichtlich (vgl. VG Würzburg U. v. 12.10.2020 – W 8 K 20.563 – juris Rn 32), ebenso ein sonstiger Rechtsverstoß.

#### **81**

Im Einzelnen kann auf die Ausführungen der Beklagtenseite Bezug genommen werden.

#### **82**

Der Beklagte hat – zusammengefasst – plausibel dargelegt, dass infolge des Nichtaufgangs insbesondere von Blaumohn im Jahr 2021 die vorgegebenen blühenden Kulturen lediglich auf einer Fläche von 32,6414 ha angebaut waren und damit die Quote von 30% nicht erfüllten. Der Anteil der blühenden Kultur betrug vielmehr nur 26,32%, woraus sich eine prozentuale Abweichung vom erforderlichen Wert um 12,26% ergab. Der Beklagte ist damit der Sanktionsmatrix in der Anlage 7 zur Richtlinie gefolgt, auf die unter Nr. 6.7.2 der Richtlinie ausdrücklich verwiesen wird. Es hat weiter zutreffend darauf hingewiesen, dass danach (siehe Anmerkungen der Anlage 7) für die Gesamtbewertung und daraus resultierende Kürzung die Bewertungsstufe „Ausmaß“ maßgeblich ist. Unter Ausmaß ist regelmäßig der vom Verstoß betroffene Umfang (Fläche) im Verhältnis zum gemeldeten Umfang zu verstehen. Der Beklagte hat den Verstoß zutreffend als leicht bewertet und die Bewertungsstufe II angelegt, weil die prozentuale Abweichung von 12,26% zwischen den dort genannten 10% bis 30% liegt. Weiter erfolgte die Einstufung des Merkmals Schwere auf der Stufe IV und des Merkmals Dauer auf der Stufe I. Die Häufigkeit war mangels Wiederholungsverstoß in der Vergangenheit mit 0 zu bewerten.

#### **83**

Eine Korrektur um eine Stufe war nicht geboten, weil es eine Abweichung bei den anderen Bewertungsmerkmalen von mehr als eine Stufe nach unten nicht erfolgte (das Merkmal Schwere lag sogar zwei Stufen höher). Denn nur wenn die Merkmale Schwere, Dauer und Häufigkeit gegenüber dem Merkmal Ausmaß alle um mehr als eine Stufe einheitlich nach unten oder oben abgewichen wären, hätte im Einzelfall eine Ermessensentscheidung durch den Sachbearbeiter um eine Stufe erfolgen können. Diese Voraussetzungen liegen hier aber nicht vor.

#### **84**

Soweit der Kläger mit Verweis auf die Hochwertigkeit der von ihm angebauten – aber nicht codierten und damit nicht als förderfähig anerkannten Wildpflanzen – die Einstufung der Schwere mit der Stufe IV bemängelt, ist schon anzumerken, dass er diese nicht ersatzweise auf der gemeldeten Blühfläche, sondern unabhängig davon auf anderweitig gemeldeten Flächen angebaut hatte. Die Ersatzpflanzung erfolgte vielmehr mit Mais. Der Beklagte durfte zudem – bis zur Willkürgrenze – weitgehend frei auf die von ihm als maßgeblich erachteten Gesichtspunkte zurückgreifen. Denn es ist grundsätzlich die Sache des Richtlinien- und Zuwendungsgebers, ausgeprägt durch seine Verwaltungspraxis, zu entscheiden, welche Merkmale er bei dem Vergleich von Lebenssachverhalten als maßgebend und förderfähig ansieht, um sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln (NdsOVG, U.v. 6.12.2022 – 10 LB 112/21 – juris Rn. 26; U.v. 15.9.2022 – 10 LC 151/20 – juris Rn. 42 f. mit Bezug auf BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14.7.2011 – 1 BvR 932/10 – juris Rn. 33). Dem Kläger und auch dem Gericht ist eine abweichende Interpretation und Gewichtung verwehrt. Der Beklagte hat nachvollziehbar dargelegt, dass im streitgegenständliche Förderzeitraum die Zielerreichung der Maßnahme maßgeblich vom Anbau der konkret im Merkblatt aufgelisteten Pflanzen abhängt und andere Anpflanzungen gerade nicht als gleichwertig angesehen werden können. Er hat in seinen Schriftsätzen zur Klageerwiderung vom 24. November 2022 und 24. Februar 2023 einleuchtend dazu ausgeführt: Ausschlaggebend für die Regelbewertung sei das von den jeweiligen Maßnahmen verfolgte Umweltziel. Gerade bei der vorliegenden beantragten Maßnahme B43 sei der Anbau von blühenden Kulturen auf mindestens 30% der Ackerfläche als Verpflichtung ein wesentlicher Bestandteil,

welcher unter anderem die Höhe der Zuwendungen begründe. Mit der betreffenden KULAP-Maßnahme B43 sollte insbesondere ein zentraler Beitrag zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt geleistet werden. Vorrangiges Ziel sei die Schaffung und Erhaltung des natürlichen Lebensraumes von Wildtieren, welches bei der Unterschreitung der geforderten Mindestfläche in einem der Verpflichtungsjahre auf den vom Verstoß betroffenen Flächen für mindestens ein Jahr nicht erreicht werde. Die Zielerreichung und die Effektivität der Maßnahme seien somit insgesamt gefährdet. Die Liste der bei B43 als förderfähig zu bewertenden blühenden Kulturen sei vom StMELF gemäß ihres jeweiligen Pollen- und Nektartrachtwertes und somit aus sachgemäßen Gründen in dieser abschließenden Form festgelegt worden. Ziel und Zweck der Maßnahme B43 lägen somit vorrangig darin, dass ein Beitrag zur Förderung der Biodiversität und Artenvielfalt gerade über den Anbau der in der abschließenden Aufzählung festgelegten, als besonders erhaltenswert erachteten blühenden Kulturen erreicht werden solle. Dies könne denknotwendig nicht durch den Anbau anderer, nicht als förderfähig eingestufte Kulturen gelingen. Dass wie klägerseits ausgeführt auch weitere, nicht in der Liste zu B43 enthaltene Blühpflanzen der Erschaffung und Erhaltung des natürlichen Lebensraums für Wildtiere und der Biodiversität dienen könnten, sei hierfür letztlich nicht relevant.

#### **85**

Abgesehen davon hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung plausibel dargelegt, dass zum einen die Einstufung der Schwere als mittel mit IV nicht zu einer Erhöhung der Kürzung geführt hat und zum anderen selbst eine niedrigere Bewertung der Schwere etwa auf keine oder geringe Auswirkungen in Stufe I oder II zu keiner Änderung der Kürzung von 30% geführt hätte.

#### **86**

Der Beklagte hat des Weiteren zutreffend darauf hingewiesen, dass die Ausübung seines Ermessens durch die beim Streitgegenständlichen Sachverhalt angewandten Verwaltungsvorschriften (gemeinsame Richtlinie, Sanktionsmatrix Regelbewertung) intern reglementiert wurde, um auf diese Weise eine möglichst einheitliche Verwaltungspraxis zu gewährleisten. Die Verwaltungspraxis führe in Verbindung mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu einer Selbstbindung des Ermessens. Der Empfänger könne nur beanspruchen, dass die zuständige Behörde ihr Ermessen in Übereinstimmung mit ihrer ständigen Verwaltungspraxis ausübe. Sie hat dargelegt, dass vorliegend keine atypischen, vom Regelfall abweichenden Umstände gegeben sind. In der vorliegenden Sanktionierung sei die Unterscheidung des erforderlichen Mindestanteils an Blühkulturen als leichter Verstoß gewertet worden. Es bestehe ein öffentliches Interesse an einer wirkungsvollen Sanktionierung. Sanktionen sollten abschreckende Wirkung vor der Begehung von Verstößen haben, um dadurch eine gewissenhafte Einhaltung der maßnahmenbezogenen Auflagen sicherzustellen. Andere Subventionsempfänger müssten darauf vertrauen können, dass die Grundsätze der Chancengleichheit und der gerechten Verteilung der Fördergelder beachtet würden. Weiter hat der Beklagte plausibel dargelegt, dass die Einbeziehung von alternativen Wildpflanzen als Ausgleich nach der Systematik der Förderung ausgeschlossen ist. Auch eine weitere Reduzierung der Kürzung von 30% oder gar das komplette Absehen von Sanktionen ist förderrechtlich nicht vertretbar. Eine Kompensation des fehlenden Anteils an bei der Maßnahme B43 als förderfähig anerkannten blühenden Kulturen durch sonstige, nicht förderfähig definierte Kulturen im Rahmen der Sanktionsentscheidung würde im vollkommenen Widerspruch zur zugrundeliegenden Fördersystematik stehen.

#### **87**

Selbst wenn man dem Kläger zugestehen wollte, dass er mit seinen Anpflanzungen von blühenden Wildkräutern ebenso etwas für die Biodiversität getan hat, ist ihm entgegenzuhalten, dass im fraglichen Förderzeitraum diese Pflanzen bei ihm – genauso wenig wie bei allen anderen Landwirten – gerade nicht den Fördervoraussetzungen unterfielen. Es geht nicht, dass ein Landwirt eigenständig den Förderrahmen für sich ändert. Soweit der Kläger in der mündlichen Verhandlung angab, er habe diese anderen Pflanzungen deshalb vorgenommen, um einen Puffer zu erreichen im Falle eines Nichtaufgangs, muss er sich entgegenhalten lassen, dass er diesen Puffer bei seiner eigenen Beantragung auch für das Jahr 2021 zum einen im Vorhinein nicht benannt hat und selbst in diesem Fall seitens des Beklagten aus der Landwirtschaftsverwaltung keine andere Auskunft hätte bekommen können. So verbleibt der Nichtaufgang der förderfähigen Pflanzen in seiner Risikosphäre. Der Kläger hat sich auch nicht rechtzeitig bei Feststellung des fehlenden Aufwuchses der betreffenden Pflanzen (Blaumohn) an das AELF gewendet, sondern eigenmächtig und ohne vorherige Absprache stattdessen Mais angepflanzt. Er hat damit auch

versäumt, eventuell entsprechende Prüfungen vornehmen zu lassen, ob etwa ein unvorhersehbares Ereignis zum Nichtaufgang geführt hatte. Der Kläger hat selbst nicht dargetan, dass ein Fall nach Nr. 6.7.4 der Richtlinie, also ein Fall von höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände im Sinne von Art. 2 Abs. 2 VO (EU) 1306/2013 vorgelegen hätte, bei der keine Kürzung oder keine Verwaltungssanktion erfolgt wäre.

## 88

Der Europäische Gerichtshof hat wiederholt festgestellt, dass es sich bei der im Falle der Nichteinhaltung der anderweitigen Verpflichtungen anzuwendenden Sanktion in Regelungen der gemeinsamen Agrarpolitik, wie die Kürzung oder der Ausschluss von Beihilfen, um ein spezielles Instrument der Verwaltung handelt, das integraler Bestandteil des Systems der Landwirtschaftsbeihilfen ist und die Einhaltung dieser Verpflichtungen fördern soll, aber keinen strafrechtlichen Charakter besitzt. Das System der Kürzungen oder des Ausschusses von Direktzahlungen stellt eine Verwaltungsmaßnahme dar, die mit den Anreizen in Form von Direktzahlungen verbunden ist (BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – juris Rn. 23 m.w.N.). Letztlich hält sich die Sanktion seitens des Beklagten in dem durch die Verordnung und Richtlinien vorgegebenen Rahmen, an den sich der Beklagte gehalten hat (vgl. VG Stade, U.v. 23.11.2022 – 6 A 1163/20 – juris Rn. 96 ff.). Der Kläger konnte sich nicht darauf verlassen und auch nicht berechtigterweise darauf vertrauen, vor Kürzungen verschont zu bleiben (vgl. auch EuGH, U.v. 17.11.2022 – C-443/21 – juris Rn. 41).

## 89

In der vorliegenden Konstellation ist weiter kein atypischer Ausnahmefall gegeben, der eine abweichende Entscheidung der Beklagten hätte gebieten müssen (vgl. OVG NRW, B.v. 29.5.2017 – 4 A 516/15 – juris; kritisch VG München, U.v. 5.7.2022 – M 21 K 21.1483 – BayVBl. 2022, 717, 719/720), weil der konkrete Sachverhalt keine außergewöhnlichen Umstände aufweist, die von der Richtlinie und der darauf basierenden Förderpraxis nicht erfasst werden und von solchem Gewicht sind, dass sie eine von der im Regelfall vorgesehenen Rechtsfolge abweichende Behandlung gebieten. Denn die vom Beklagten nach seiner Verwaltungspraxis zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses erfolgte Ablehnung der Förderfähigkeit der streitgegenständlichen Anpflanzungen ist keine atypische Besonderheit, die eine abweichende Behandlung gebietet, sondern gängige Praxis in einer typischen Fallkonstellation. So liegt kein atypischer Ausnahmefall vor, sondern eine Fallgestaltung, die häufiger vorkommt und nach der Ausgestaltung der Förderpraxis und des praktizierten Förderverfahrens gerade nicht gefördert werden soll (vgl. auch schon VG Würzburg, U.v. 24.10.2022 – W 8 K 21.1263 – juris m.w.N.).

## 90

Die Beklagtenseite hat zu Recht ausgeführt, dass Nichtaufgang der Saat auf den streitgegenständlichen Flächen in die Risikosphäre des Klägers fällt, weil der Landwirt allein Zeitpunkt sowie Art und Weise der Aussaat bestimmt und auch den Ort der betreffenden Flächen. Die Qualität der Bodenbearbeitung und der Ansaat fallen in die Verantwortungssphäre des Landwirts. Er trägt aufgrund seiner Anbauentscheidung allein das Risiko einer misslungenen Ansaat und somit auch das Risiko des Ausbleibens eines Teils der angesäten blühenden Kulturen. Wie schon angemerkt, hat der Kläger bewusst und ohne vorherige Absprache mit dem AELF keine erneute Ansaat einer der förderfähigen Kulturen getroffen, sondern bewusst Mais, eine andere Kultur, auf den betreffenden Feldstücken angesät. Unter diesen Umständen ist es nicht unbillig und ermessensfehlerhaft, ihm eine weitergehende Förderung verbunden mit einer Kürzung zu verwehren. Ebenso ist die Ablehnung der Förderung samt Sanktion nicht willkürlich, sondern sachgemäß.

## 91

Der Ausschluss des Klägers von der weitergehenden Förderung (einschließlich Verwaltungssanktion) ist nicht willkürlich, weil sachgerechte und vertretbare Gründe von der Beklagtenseite vorgebracht wurden. Insbesondere ist die Anwendung der Sanktionsmatrix in der Anlage 7 sachgemäß.

## 92

Der Allgemeine Gleichheitssatz gebietet nur, ein gleichheitsgerechtes Verteilungsprogramm zu erstellen und in diesem Rahmen einen Anspruch zu gewähren (NdsOVG, U.v. 3.2.2021 – 10 LC 149/20 – AUR 2021, 98 – juris Rn. 21).

## 93

Aufgrund des freiwilligen Charakters einer Förderung und dem weiten Ermessen des Förderungsgebers bei der Aufstellung von Förderrichtlinien, ist eine entsprechende Nachprüfung der Förderrichtlinien nur im Hinblick auf eine möglicherweise willkürliche Ungleichbehandlung potentieller Förderungsempfänger

eröffnet, nicht aber in Form einer Verhältnismäßigkeitsprüfung (vgl. BVerwG, U.v. 14.3.2018 – 10 C 1/17 – Buchholz 451.55 Subventionsrecht Nr. 119 – juris Rn. 15 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung des BVerfG; VG München, U.v. 28.8.2019 – M 31 K 19.203 – juris Rn. 15). Nach der Willkür-Formel des Bundesverfassungsgerichts (seit U.v. 23.10.1951 – 2 BvG 1/51 – BVerfGE 1, 14, 52 – juris LS 18 und Rn. 139; B.v. 19.10.1982 – 1 BvL 39,80 – BVerfGE 61, 138, 147 – juris Rn. 34) ist Willkür dann anzunehmen, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Ungleichbehandlung nicht finden lässt.

#### 94

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet eine gleichmäßige Verwaltungspraxis. Dazu gehört das Verbot einer nicht durch sachliche Unterschiede gerechtfertigten Differenzierung zwischen verschiedenen Sachverhalten bei der Förderung (BayVGh, U.v. 11.10.2019 – 22 B 19.840 – BayVBI 2020, 346 – juris Rn. 32). Geboten ist so eine bayernweit gleichmäßige und willkürfreie Mittelverteilung. Nicht erlaubt ist eine uneinheitliche und damit objektiv willkürliche Förderpraxis (vgl. BayVGh, U.v. 25.7.2013 – 4 B 13.727 – DVBI 2013, 1402). Dabei steht dem Richtliniengeber frei, sich für eine bestimmte Verwaltungspraxis zu entscheiden und diese zu handhaben, hier vor allem bestimmte Förderungen, die nach der Behördenpraxis als billigerweise förderfähig angesehen wurden, auszuschließen. Die Willkürgrenze wird selbst dann nicht überschritten, wenn es auch für eine alternative Förderpraxis gute Gründe gäbe. Eine Verletzung des Willkürverbots liegt mithin nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar wären und sich daher der Schluss aufdrängen würde, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhten (vgl. VG Bayreuth, G.v. 20.6.2022 – B 8 K 21.1024 – juris Rn. 35; VG München, U.v. 11.5.2022 – M 31 K 21.4171 – juris Rn. 23 ff.; BayVGh, B.v. 8.11.2021 – 6 ZB 21.2023 – juris Rn. 13; NdsOVG, U.v. 24.3.2021 – 10 LC 203/20 – RdL 2021, 251 – juris Rn. 33 ff.; VG Würzburg, U.v. 25.5.2020 – W 8 K 19.1546 – juris Rn. 48; VG Köln, G.v. 17.8.2015 – 16 K 6804/14 – juris; jeweils m.w.N.).

#### 95

Der Zuwendungsgeber hat dabei einen weiten Gestaltungsspielraum, soweit er bei der Förderung nicht nach unsachlichen Gesichtspunkten vorgeht. Sachbezogene Gesichtspunkte stehen der öffentlichen Hand in weitem Umfang zu Gebote (SächsOVG, U.v. 24.11.2021 – 6 A 540/19 – juris Rn. 48 ff.; OVG LSA, B.v. 26.4.2021 – 1 L 49/19 – juris Rn.10; NdsOVG, U.v. 15.9.2022 – 10 LC 151/20 – juris Rn. 43; U.v. 24.3.2021 – 10 LC 203/20 – RdL 2021, 251 – juris Rn. 30 ff. und 38; OVG NRW, U.v. 22.3.2021 – 14 A 1131/18 – DWW 2021, 186 – juris Rn. 44 m.w.N.).

#### 96

Eine Verletzung des Willkürverbots liegt nur dann vor, wenn die maßgeblichen Kriterien unter keinem denkbaren Gesichtspunkt vertretbar sind, sondern vielmehr offenkundig sachwidrig wären (siehe VG Würzburg, U.v. 16.1.2023 – W 8 K 21.1594 – juris Rn. 71; U.v. 14.11.2022 – W 8 K 22.1124 – BeckRS 2022, 34296 Rn. 82 m.w.N.).

#### 97

Der Beklagte hat im schriftlichen und mündlichen Vorbringen seiner Vertreter im Klageverfahren nachvollziehbar dargelegt, dass es nicht willkürlich und ohne Sachgrund ist, die begehrte Förderung zu kürzen, weil der Kläger gerade nicht ungleich, sondern gleich behandelt wird unter Anwendung der Sanktionsmatrix im Vergleich zu anderen Landwirten in vergleichbarer Situation. Umgekehrt kann der Kläger nicht verlangen, so behandelt zu werden wie ein Landwirt, der seine Verpflichtung eingehalten hat und auf mindestens 30% seiner Fläche die konkret förderfähigen Blühkulturen angebaut hat. Der Beklagte hat zu Recht auf die Fördersystematik verwiesen, wonach andere Pflanzen, die im fraglichen Förderzeitraum explizit nicht zu den förderfähigen Kulturen zählten, nicht berücksichtigt werden können.

#### 98

Der Beklagte durfte weitgehend frei auf die von ihm als maßgeblich erachteten Gesichtspunkte zurückgreifen. Denn es ist grundsätzlich die Sache des Richtlinien- und Zuwendungsgebers, ausgeprägt durch seine Verwaltungspraxis, zu entscheiden, welche Merkmale er bei dem Vergleich von Lebenssachverhalten als maßgebend ansieht, um sie im Recht gleich oder verschieden zu behandeln (NdsOVG, U.v. 6.12.2022 – 10 LB 112/21 – juris Rn. 26; U.v. 15.9.2022 – 10 LC 151/20 – juris Rn. 42 f. mit Bezug auf BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14.7.2011 – 1 BvR 932/10 – juris Rn. 33).

#### 99

Schließlich sind die beim Kläger erfolgten Kürzungen auch europarechtlich nicht zu beanstanden. Den Mitgliedsstaaten kann ein gewisser Gestaltungsspielraum gewährt werden, aufgrund dessen sie diese unterschiedlichen Rechtsvorschriften erlassen können (EuGH, U.v.17.20.2013 – C-101/12 – RdL 2014, 14 – juris Rn. 77 und 87; siehe auch EuGH, U.v. 1.12.2022 – C-409/21 – juris Rn. 27, 30, 33). Zudem ist es gerade auch europarechtlich erforderlich, dass die konkreten Fördervoraussetzungen tatsächlich vorliegen müssen und Unregelmäßigkeiten sanktioniert werden (vgl. BVerwG, U.v. 14.7.2021 – 3 C 8/20 – juris Rn. 13). Das System der Kürzungen mit dem Instrument der Verwaltungssanktion ist gerade ein integraler Bestandteil der europarechtlich getragenen landwirtschaftlichen Förderungen (vgl. BayVGH, B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.137 – BeckRS 2021, 4233 Rn. 22 f; B.v. 9.3.2021 – 6 ZB 21.113 – BeckRS 2021, 4354 Rn. 25 f; jeweils m.w.N. zur EuGH Rspr.).

#### **100**

Nach alledem war die Klage abzuweisen.

#### **101**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

#### **102**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.