

Titel:

Naturschutzrechtliche Anordnung, Untersagung von Eingriffen in Feldgehölze und Dauergrünland., Umwandlungsverbot

Normenketten:

BNatSchG § 17 Abs. 8 S. 1

BayNatSchG Art. 3 Abs. 4 S. 1 Nr. 1

Leitsatz:

Das in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 1 BayNatSchG vorgeschriebene Umwandlungsverbot für Dauergrünland und -brachen dient dem Erhalt der Artenvielfalt, um Lebensräume für bestimmte Tiere und Pflanzen und damit auch die Biodiversität zu sichern, und bezieht sich nicht nur auf solche Grünlandflächen, die schon vor der Umwandlung „landwirtschaftlich“ verwendet werden können.

Schlagworte:

Naturschutzrechtliche Anordnung, Untersagung von Eingriffen in Feldgehölze und Dauergrünland., Umwandlungsverbot

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 13.07.2023 – M 19 K 22.1992

Fundstellen:

UPR 2024, 312

BayVBI 2024, 446

NuR 2024, 428

DÖV 2024, 616

ZUR 2025, 53

LSK 2024, 7326

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Entscheidungsgründe

1

Der Antrag auf Zulassung der Berufung bleibt ohne Erfolg. Soweit Zulassungsgründe i.S.v. § 124 Abs. 2 VwGO ausdrücklich oder sinngemäß geltend gemacht werden, sind sie nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegen nicht vor.

2

1. Die Berufung ist nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen.

3

1.1. Wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils im Sinne des § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist die Berufung zuzulassen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt wird (BVerfG, B.v. 8.12.2009 – 2 BvR 758/07 – BVerfGE 125, 139 f.) und sich das angegriffene verwaltungsgerichtliche Urteil nicht aus anderen Gründen als im Ergebnis offensichtlich richtig erweist (BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – NVwZ-RR 2004, 542/543; vgl. BVerfG, B.v. 7.10.2020 – 2 BvR 2426/17 – juris Rn. 30 m.w.N.). Schlüssige Gegenargumente in diesem Sinne liegen dann vor, wenn der Rechtsmittelführer substantiiert rechtliche oder tatsächliche Umstände aufzeigt, aus denen sich die

„gesicherte Möglichkeit“ ergibt, dass die erstinstanzliche Entscheidung im Ergebnis unrichtig ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546 Rn. 19). Dabei hängt der nach § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO im Einzelfall erforderliche Darlegungsaufwand wesentlich von der Begründungstiefe der jeweils angegriffenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung ab (vgl. VGH BW, B.v. 22.5.2007 – 13 S 152/07 – juris Rn. 2 m.w.N. [insoweit nicht abgedruckt in NVwZ-RR 2007, 633]; BayVGH, B.v. 30.1.2020 – 14 ZB 19.1367 – juris Rn. 8 m.w.N.).

4

1.2. Eine Berufungszulassung scheidet von vornherein im Hinblick auf § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO hinsichtlich derjenigen Grundstücksteilflächen (dazu UA ab Rn. 40) aus, für die das angegriffene klageabweisende verwaltungsgerichtliche Urteil die Befugnis für die streitgegenständliche Untersagungsanordnung mit Art. 16 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 BayNatSchG (Feldgehölze) begründet (UA Rn. 44 und Rn. 69 bis 73), weil es insoweit in der Antragsbegründung an jeglicher Darlegung zu dieser Eingriffsbefugnis fehlt.

5

Gleiches gilt (mangels substantiierter Darlegungen zur jeweiligen, vom Verwaltungsgericht für einschlägig gehaltenen Eingriffsbefugnis) bezüglich derjenigen Grundstücksteilflächen, hinsichtlich derer das verwaltungsgerichtliche Urteil Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG als spezialgesetzliche Rechtsgrundlage für diejenigen Grundstücksteile heranzieht, die in Überschwemmungsgebieten liegen (UA Rn. 74 f.), sowie hinsichtlich derjenigen Grundstücksteilflächen, für die das Verwaltungsgericht ein Biotop angenommen und für die es auf Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG zurückgegriffen hat, wobei es § 30 BNatSchG als gegenüber den allgemeinen Eingriffsregelungen nach §§ 13 ff. BNatSchG vorrangig angesehen hat (UA Rn. 45 bis 47 und Rn. 76 ff.).

6

1.3. Doch auch für solche Grundstücksteile, für die das verwaltungsgerichtliche Urteil auf keine dieser (siehe 1.2.) spezielleren Befugnisse zurückgreift, sondern die Rechtsgrundlage in § 17 Abs. 8 BNatSchG sieht (UA Rn. 42 und Rn. 49 bis 68) – und dabei einen Eingriff annimmt, weil die untersagte Umwandlung von Grün in Ackerland gemäß Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG genehmigungsbedürftig sei, aber genehmigungslos vorgenommen worden sei und deshalb einen Eingriff i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG darstelle (UA ab Rn. 50) –, wozu Darlegungen in der Antragsbegründung erfolgen, ist die Berufung nicht zuzulassen.

7

1.3.1. Die Kritik der Antragsbegründung, die verwaltungsgerichtliche Einschätzung, es liege „Dauergrünland“ i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG vor, sei unrichtig, weil dafür – ausgehend von der Zweckbestimmung einer „landwirtschaftlichen Nutzung“ – mindestens zu fordern sei, dass auf einer Fläche Pflanzen aufstünden, die grundsätzlich „landwirtschaftlich“, insbesondere zur Futtermutzung, verwendet werden könnten, um als Grünland zu gelten, wobei die agrarförderrechtlichen Kriterien auch bei der naturschutzrechtlichen Auslegung beachtlich seien, führt nicht zur Berufungszulassung.

8

Insoweit ist schon den Darlegungsanforderungen nicht genügt, weil sich die Antragsbegründung entgegen § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht näher mit der verwaltungsgerichtlichen Argumentation auseinandersetzt, wonach dem Begriff des Dauergrünlands, der nicht in einem rein ökonomischen Sinn zu verstehen sei, auch solche Zustände zugeordnet seien, in denen Natur und Landschaft – wie vorliegend – sich selbst überlassen seien (UA Rn. 61). Daran ändert die anwaltliche Replik vom 14. Februar 2024 schon deshalb nichts, weil sie erst nach Ablauf der zweimonatigen Antragsbegründungsfrist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) eingegangen ist.

9

Unabhängig davon findet die klägerseits vertretene Anforderung einer landwirtschaftlichen Nutzbarkeit als Voraussetzung für eine Dauergrünlandeigenschaft in Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG keine Stütze. In der Senatsrechtsprechung (BayVGH, U.v. 23.7.2020 – 14 B 18.1472 – BayVBI 2021, 88), die das Verwaltungsgericht auch zutreffend referiert (UA Rn. 52), ist geklärt, dass Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG den europarechtlichen Dauergrünlandbegriff aus dem Bereich des Agrarförderungsrechts gerade nicht aufgegriffen hat. Der Gesetzgeber hat bei der Sicherung von Dauergrünland dem Erhalt der Artenvielfalt eine enorme Bedeutung beigemessen (vgl. BayVGH, B.v. 19.9.2023 – 14 ZB 23.6 – ZUR 2023, 693 Rn. 14

m.w.N.). Es ging ihm bei Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG um den Erhalt der Artenvielfalt mittels Erhaltung von Dauergrünland, um Lebensräume für bestimmte Tiere und Pflanzen und damit auch die Biodiversität zu sichern (vgl. LT-Drs. 18/1736 S. 7). Weder dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG noch den Gesetzesmaterialien lässt sich die klägerische Auslegung entnehmen, dass nur solche „Wiesen“ dem Umbruchverbot mit Erlaubnisvorbehalt unterliegen sollen, die für eine „landwirtschaftliche“ Nutzung verwendbar sind; vielmehr lässt sich der besagten Gesetzesbegründung entnehmen, dass Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG Wiesen, Mähweiden und Weiden als „Lebensraum“ für Tiere und Pflanzen schützt und dem unter anderem gegenüberstellt, eine Ackernutzung auf Grünlandstandorten führe zu irreversiblen Schäden für diese bestimmten Lebensräume (LT-Drs. 18/1736 a.a.O.).

10

Kein Argument ist in diesem Zusammenhang der Hinweis auf das bundesverwaltungsgerichtliche Urteil vom 13. Juni 2019 – 4 C 4.18 – (NVwZ-RR 2019, 896 Rn. 12), weil es dort schon nicht um Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG ging, sondern um § 14 Abs. 1 BNatSchG (bezogen auf einen Fall aus Sachsen-Anhalt) und das dort praktizierte Abstellen auf agrarförderrechtliche Bestimmungen sich allein auf § 14 Abs. 1 BNatSchG bezog – zur landesrechtlichen Bestimmung des Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG findet sich in der besagten bundesverwaltungsgerichtlichen Entscheidung keinerlei Aussage. Auch der in der Antragsbegründung zitierte Aufsatz (NuR 2012, 297) konnte sich schon deshalb nicht mit Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG befassen, weil diese bayerische Vorschrift seinerzeit noch nicht existierte. Dieser Nichtberücksichtigung von Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG in den klägerseits zitierten Fundstellen trägt die Antragsbegründung nicht Rechnung, wobei auch weder dargelegt noch ersichtlich ist, dass diese bayerische Regelung im Hinblick auf die naturschutzrechtliche Abweichungsgesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GG) rechtlich zweifelhaft sein könnte.

11

Auch ist weder dargelegt noch ersichtlich, dass für das klägerische Grundstück, auf das sich die streitgegenständliche Untersagungsanordnung bezieht, die zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Ausnahmebestimmung in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 2 BayNatSchG n.F. einschlägig sein könnte. Es ist nämlich weder dargelegt noch ersichtlich, dass die umstrittenen Flächen erst „ab dem 1. Januar 2021“ i.S.v. § 6 Satz 1 des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes neu entstanden wären (vgl. BayVGH, B.v. 19.9.2023 – 14 ZB 23.6 – ZUR 2023, 693 Rn. 10 bis 12), sodass es jedenfalls im vorliegenden Fall bei den besagten Auslegungsergebnissen der vom Verwaltungsgericht rezipierten Senatsrechtsprechung zu Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG bleibt.

12

1.3.2. Soweit die Antragsbegründung die verwaltungsgerichtliche These kritisiert, eine vormals ackerbaulich genutzte Fläche verliere diesen Status bereits dann, wenn sie fünf Jahre nicht mehr ackerbaulich genutzt werde (UA Rn. 59 mit Hinweis unter anderem auf BVerwG, U.v. 13.6.2019 – 4 C 4.18 – NVwZ-RR 2019, 896 Rn. 12), und meint, ein wesentlicher (gegen die Entstehung von Dauergrünland sprechender) Unterschied zum bundesverwaltungsgerichtlichen Fall bestehe darin, dass dort eine mit „Ackergras“ bestandene Fläche, vorliegend aber eine fünfjährige Nichtnutzung in Form einer „Ackerbrache“ vorgelegen habe, bei der keine Futterpflanzen aufstünden, genügt sie nicht den Darlegungsanforderungen, weil sie sich nicht näher mit dem vom Bundesverwaltungsgericht verwendeten Kriterium befasst, eine Fläche werde regelmäßig Dauergrünland sein, wenn eine Grünlandfläche „mindestens fünf Jahre nicht mehr Bestandteil der Fruchtfolge eines landwirtschaftlichen Betriebes ist“ (BVerwG, U.v. 13.6.2019 a.a.O. Rn. 12).

13

1.3.3. Auch soweit die Antragsbegründung (dort ab S. 4 dritter Absatz) rügt, es lägen keine Nachweise vor, aus denen sich die Einstufung der Fläche als Dauergrünland bzw. Grünlandbrache ergebe, genügt sie § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht.

14

Soweit die vom Verwaltungsgericht herangezogenen Luftbildaufnahmen (UA Rn. 55) als nicht aussagekräftig angesehen werden, das vom Verwaltungsgericht dabei berücksichtigte AELF-Schreiben vom 4. Juli 2022 abweichend vom Verwaltungsgericht als „ergebnisoffen“ interpretiert wird und auch die verwaltungsgerichtliche Würdigung der Aussagen des Sachverständigengutachtens zurückgewiesen wird, wird nicht berücksichtigt, dass das Verwaltungsgericht zusätzlich in diesem Kontext maßgeblich auch auf den Aktenvermerk der unteren Naturschutzbehörde vom 24. Juni 2022 (Bl. 122 bis 130 der Behördenakte)

abgestellt und das dortige Ergebnis (Bl. 130 der Behördenakte) sowie zusätzlich noch das (im Ergebnis eindeutige) AELF-Schreiben vom 12. Mai 2022 (Bl. 104 der Behördenakte) rezipiert hat (UA Rn. 55). Auch insoweit ist deshalb § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO nicht genügt, woran die anwaltliche Replik vom 14. Februar 2024 wiederum nichts ändert, weil sie erst nach Ablauf der zweimonatigen Antragsbegründungsfrist eingegangen ist und außerdem ebenfalls nicht näher auf die besagten Dokumente vom 12. Mai und vom 24. Juni 2022 eingeht.

15

Soweit die Klägerin die Einschätzung des Sachverständigen betont, aktuell würden auf der Fläche „kaum wertvolle Gräser und Kräuter“ mehr wachsen, und daraus auf das Fehlen einer Grünlandeigenschaft schließt, berücksichtigt sie wiederum nicht hinreichend die Schutzrichtung von Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Halbs. 1, Satz 2 BayNatSchG, für die eine „landwirtschaftliche“ Verwendbarkeit des Dauergrünlands gerade unerheblich ist (siehe 1.3.1.).

16

Ins Leere geht auch der klägerische Hinweis, eine etwaige Beweidung des Grundstücks durch eine Wanderschäferei würde keine „landwirtschaftliche Bodennutzung im herkömmlichen Sinn“ darstellen, wobei Wanderschäferei typisch solche Flächen beweidet, die keinen landwirtschaftlichen Wert und keine typische Grünlandvegetation aufwiesen. Denn auch bei dieser Erwägung wird nicht berücksichtigt, dass für die Schutzrichtung von Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BayNatSchG die „landwirtschaftliche“ Verwendbarkeit des Bewuchses gerade unerheblich ist (siehe 1.3.1.).

17

Soweit die Antragsbegründung unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 5 Satz 3 BayNatSchG rügt, auf der Fläche sei die „kanadische Goldrute“ vorhanden, die als „invasive Art“ zu bekämpfen sei, keinesfalls jedoch irgendeinen Schutzstatus genieße, weckt dies schon deshalb keine ernstlichen Zweifel an der verwaltungsgerichtlichen Annahme von Dauergrünland, weil sich aus Art. 3 Abs. 5 Satz 3 BayNatSchG lediglich ergibt, dass invasive Arten auch auf Dauergrünlandflächen bekämpft werden können, was aber die Einstufung als Dauergrünland als solche gerade nicht in Frage stellt.

18

1.4. Soweit die Antragsbegründung rügt, das verwaltungsgerichtliche Urteil habe infolge seiner unrichtigen Dauergrünlandeinordnung auch die behördliche Ermessensausübung unrichtig beurteilt im Hinblick auf die Untersagung der Beseitigung der Feldgehölze bzw. -gebüsch, führt dies schon deshalb nicht zur Berufungszulassung, weil das Verwaltungsgericht hinsichtlich dieser Gehölze (wie gezeigt) die Befugnis in Art. 16 Abs. 1 Nr. 1 BayNatSchG gesehen hat, womit sich die Antragsbegründung nicht hinreichend auseinandersetzt (siehe 1.2.), und zwar auch nicht im Hinblick auf Rechtsfolgenverweisung in Art. 16 Abs. 2 BayNatSchG (siehe dazu UA Rn. 43).

19

2. Die Berufung ist nicht gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO wegen besonderer Schwierigkeiten zuzulassen.

20

2.1. Besondere Schwierigkeiten setzen nicht zwingend eine Überdurchschnittlichkeit gegenüber dem Üblichen voraus (vgl. dazu BayVG, B.v. 29.1.2009 – 14 ZB 07.1880 – juris Rn. 8; B.v. 3.11.2009 – 1 ZB 06.1842 – juris Rn. 12; B.v. 3.11.2011 – 8 ZB 10.2931 – BayVBl 2012, 147 Rn. 28 m.w.N.); vielmehr können auch alltägliche Rechtsstreitigkeiten kompliziert sein, wenn im konkreten Fall eine Prognose über den Ausgang des Rechtsstreits im Berufungszulassungsverfahren nicht möglich ist (NdsOVG, B.v. 24.3.1997 – 1 M 1463/97 – NVwZ 1997, 1229 mit Hinweis auf BT-Drs. 13/5098 zu Nr. 15; vgl. Seibert in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 124 Rn. 107 ff. m.w.N.), wobei ein für eine Ablehnung der Berufungszulassung notwendiger erheblicher Begründungsaufwand in der Art eines Berufungsurteils ein Indiz für besondere rechtliche Schwierigkeiten sein kann (BVerfG, B.v. 10.9.2009 – 1 BvR 814/09 – NJW 2009, 3642/3643). Der Umstand, dass Erkenntnisse über das in vergleichbaren Streitverfahren übliche Komplexitätsmaß für nicht-spezialisierte Rechtsanwälte nicht beschaffbar sind, wirkt sich dabei auf die Darlegungslasten aus (vgl. BVerfG, B.v. 23.6.2000 – 1 BvR 830/00 – NVwZ 2000, 1163/1164). Soweit eine Sache in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht schon nach dem – nicht lediglich dem Bemühen, auf die Argumente des Unterlegenen möglichst vollständig einzugehen, dienenden (vgl. Seibert a.a.O. § 124 Rn. 108) – Begründungsaufwand des erstinstanzlichen Urteils schwierig erscheint, kann der Darlegungslast mit erläuternden Hinweisen auf die einschlägigen Urteilspassagen genügt werden (BVerfG, B.v. 23.6.2000 a.a.O.). Soweit allerdings die

Schwierigkeit in vom Verwaltungsgericht nicht oder unzutreffend behandelten Aspekten erblickt wird, müssen diese Gesichtspunkte nachvollziehbar dargestellt und ihr Schwierigkeitsgrad plausibel gemacht werden (BVerfG, B.v. 23.6.2000 a.a.O.).

21

2.2. Soweit die Antragsbegründung rechtlich den Begriff des „Dauergrünlands“ i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG für besonders schwierig erachtet, befasst sie sich nicht mit den bereits erfolgten Klärungen in der Senatsrechtsprechung, die die Antragsbegründung ihrerseits (anders als das Verwaltungsgericht) nicht hinreichend rezipiert (siehe 1.3.1.).

22

2.3. Soweit die Klägerin die tatsächliche Frage, ob die streitgegenständliche Fläche als Grünland anzusehen ist, wegen Bedarfs an genauerer Erfassung der (damaligen) Situation vor Ort als besonders schwierig ansieht, genügt sie nicht den Darlegungsanforderungen. Die Antragsbegründung befasst sich wiederum nicht mit sämtlichen vom Verwaltungsgericht insoweit herangezogenen Unterlagen und legt auch nicht dar, dass das Verwaltungsgericht einen besonderen Begründungsaufwand betrieben habe, der auf eine besondere Schwierigkeit hindeuten könnte.

23

3. Die Kosten des Berufungszulassungsverfahrens trägt die Klägerin, die dieses Rechtsmittel vorliegend ohne Erfolg eingelegt hat (§ 154 Abs. 2 VwGO). Der Streitwert des Berufungszulassungsverfahrens bestimmt sich nach §§ 47, 52 Abs. 2 GKG (mangels anderer Anhaltspunkte wie Vorinstanz). Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird die angegriffene Entscheidung rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).

24

Dieser Beschluss ist nach § 152 Abs. 1 VwGO und hinsichtlich des Streitwertbeschlusses nach § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.