

Titel:

Wegen Bestandskraft des Bescheids unzulässige Versagungsgegenklage

Normenkette:

VwGO § 58 Abs. 2, § 74 Abs. 2

Leitsatz:

Ein nach Klageerhebung ergangener Verwaltungsakt, der den angefochtenen Verwaltungsakt abändert oder ersetzt wird im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht automatisch Gegenstand des Klageverfahrens, sondern nur dann, wenn der Kläger ihn ausdrücklich in das Verfahren einbezieht. (Rn. 31 und 34) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Unzulässigkeit Versagungsgegenklage, Bestandskraft der Ablehnung bzw. Kürzung landwirtschaftlicher Zuwendungen, Maßnahmen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULA) sowie, Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms (VNP) im Verpflichtungsjahr 2022, neuer Verwaltungsakt, der den ursprünglichen Verwaltungsakt nach Klageerhebung abändert oder ersetzt, keine automatische Einbeziehung in das gerichtliche Verfahren

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen die Ablehnung bzw. Kürzung der von ihm begehrten landwirtschaftlichen Zuwendungen für Agrar- und Klimamaßnahmen (AUM), konkret Maßnahmen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) sowie nach dem Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm (VNP), für das Verpflichtungsjahr 2022.

2

Mit Grundbescheid des AELF ... (AELF) vom 1. Juli 2020 wurde dem Kläger gemäß seinem Antrag vom 28. Februar 2020 für fünf Jahre, erstmals für das Verpflichtungsjahr 2020, eine jährliche Zuwendung für Agrar- und Klimamaßnahmen (AUM), Maßnahmen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) sowie nach dem Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) bewilligt.

3

Für den Verpflichtungszeitraum 2022 stellte der Kläger am 23. Februar 2022 einen Antrag auf Förderung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) und dem Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramm (VNP).

4

Mit Mehrfachantrag vom 15. Mai 2022 beantragte er u.a. die Auszahlung für das Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) sowie das Vertragsnaturschutzprogramm (VNP) für das Jahr 2022. Bereits im automatischen Sendenachweis vom 15. Mai 2022 wurde der Kläger auf mehrere Unstimmigkeiten hingewiesen.

5

Mit Grundbescheid vom 11. Juli 2022 bewilligte das AELF für den Verpflichtungszeitraum 2022 Maßnahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP) – ohne die Maßnahmen B10, B11 u. B12 – sowie für den Verpflichtungszeitraum 2022-2026 für Maßnahmen des Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms (VNP).

6

Mit Schreiben vom 19. Mai 2022, vom 4. August 2022 und vom 28. September 2022 führte das AELF zu den Unstimmigkeiten im Mehrfachantrag vom 15. Mai 2022 im Detail aus. Der Kläger antwortete hierauf mit Schreiben vom 11. Oktober 2022, dass keine Unstimmigkeiten bestünden. Das AELF verwies mit Schreiben vom 14. Oktober 2022 auf die Aufklärungspflicht des Klägers und eine Entscheidung nach Aktenlage, sollten keine Nachweise vorgelegt werden.

7

Mit Bescheid vom 8. November 2022 hob das AELF den Grundbescheid vom 1. Juli 2020 bezüglich der Maßnahme B10 und B11 auf (Ziff. 1), schloss den Kläger für die Maßnahme B10 für das Kalenderjahr der Feststellung sowie für das Folgejahr 2022 von der Beantragung aus (Ziff. 2), erklärte die Auszahlung der Maßnahmen B10 und B11 im Verpflichtungszeitraum 2020 bis 2024 für nicht mehr zulässig (Ziff. 3) und lehnte den Grundantrag für die Maßnahme B10 und B12 ab (Ziff. 4). Hintergrund waren festgestellte Auflagenverstöße im Rahmen der Mehrfachanträge für die Jahre 2020 und 2021.

8

Der Bescheid wurde dem Kläger laut Postzustellungsurkunde am 9. November 2022 zugestellt.

9

Mit einem ersten Auszahlungsbescheid des AELF vom 28. Februar 2023 wurden dem Kläger Zuwendungen in Höhe von 19.294,28 EUR für Agrar- und Klimamaßnahmen (AUM), Maßnahmen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) sowie des Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms (VNP) für das Verpflichtungsjahr 2022 bewilligt. Aufgrund von festgestellten Differenzen zwischen den beantragten und den ermittelten Flächen erfolgten entsprechende Kürzungen und Sanktionen hinsichtlich einzelner beantragter Maßnahmen (S. 4 d. Bescheids). Der Bescheid enthält keine Rechtsbehelfsbelehrung.

10

Hiergegen hat der Kläger mit Schreiben vom 20. März 2023 Widerspruch beim AELF (Eingang am 21. März 2023) eingelegt.

11

Mit einem zweiten Auszahlungsbescheid des AELF vom 31. März 2023 wurden dem Kläger insgesamt Zuwendungen in Höhe von 21.637,01 EUR für Agrar- und Klimamaßnahmen (AUM), Maßnahmen nach dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) sowie des Bayerischen Vertragsnaturschutzprogramms (VNP) für das Verpflichtungsjahr 2022 bewilligt. Aufgrund der bereits erfolgten Auszahlung in Höhe von 19.294,28 EUR wurden noch 2.342,73 EUR als Auszahlungsbetrag festgelegt. Es erfolgte der Hinweis, dass diese Auszahlungsmitteilung die Mitteilung vom 28. Februar 2023 ersetzt (S. 4 d. Bescheids). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund von festgestellten Differenzen zwischen den beantragten und den ermittelten Flächen entsprechende Kürzungen und Sanktionen hinsichtlich einzelner beantragter Maßnahmen erfolgt seien (S. 5 d. Bescheids). Der Bescheid enthält keine Rechtsbehelfsbelehrung.

12

Die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) wies den Kläger mit Schreiben vom 20. April 2023 (zugestellt per PZU am 21. April 2023) darauf hin, dass der erste Auszahlungsbescheid vom 28. Februar 2023 durch den zweiten Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023, versandt am 6. April 2023, ersetzt worden sei. Der Widerspruch habe sich erledigt und das Verfahren sei einzustellen. Die FüAk gab dem Kläger Gelegenheit zur Stellungnahme. Dabei erfolgte der Hinweis, dass es dem Kläger unbenommen bleibe, gegen den Bescheid vom 31. März 2023 rechtlich vorzugehen.

13

Nach Aktenlage erfolgte keine Rückmeldung des Klägers.

14

Die FüAk stellte das Widerspruchsverfahren mit Bescheid vom 6. November 2023 (Az. ...; zugestellt per PZU am 9. November 2023) ein (Ziff. 1). Dem Kläger wurden die Kosten des Widerspruchsverfahrens auferlegt (Ziff. 2) und eine Gebühr in Höhe von 15,00 EUR festgesetzt (Ziff. 3). Der Widerspruch gegen die erste Auszahlungsmitteilung vom 28.02.2023 habe sich mit dessen Ersetzung durch die zweite Auszahlungsmitteilung vom 31.03.2023 nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG anderweitig erledigt. Die Einlegung eines Rechtsbehelfs sei innerhalb eines Jahres nach Bekanntgabe gem. § 58 Abs. 2 VwGO zulässig. Es sei

kein Widerspruch mehr eingelegt worden. Die Erledigung habe die Einstellung des Widerspruchsverfahrens zur Folge. Eine Sachentscheidung entfalle.

15

Der Kläger hat mit Telefax vom 6. Dezember 2023, eingegangen am selben Tag, „gegen den Bescheid vom 06.11.2023 der FÜAk Landshut“ vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth Klage erhoben. Er benannte im Betreff neben dem Az. „...“ seinen „Widerspruch vom 21.03.2023 gegen den Bescheid des AELF ... vom 28.02.2023“.

16

Zur Begründung führt der Kläger mit Schreiben vom 2. April 2024 aus, dass die Auszahlungsbescheide vom 10. Dezember 2020 und 20. Dezember 2021 über die Maßnahme B11 und den Kontrollkostenzuschuss für die Ökologische Bewirtschaftung richtig seien. Rechtswidrig sei jedoch die Rücknahme der Bescheide, da keinerlei Verstöße vorlägen. Hierfür habe das ALEF auch keinen Nachweis erbringen können. Alle Bewirtschaftungsrichtlinien der Maßnahme B11 seien vertragsgemäß eingehalten und durchgeführt worden. Deshalb müsse sein Lohn in Höhe von 22.654,82 EUR für das Jahr 2021 und 20.294,60 EUR für das Jahr 2020 unverzüglich ausbezahlt werden. Mit Schreiben vom 5. April 2024 ergänzt der Kläger, dass er die Auflagen der Förderprogramme in allen Bereichen und Auflagen eingehalten habe.

17

Mit Schriftsatz vom 12. August 2025 hat sich der Bevollmächtigte des Klägers angezeigt, bis zuletzt aber weder Anträge gestellt noch zur Sache ausgeführt.

18

Der Beklagte beantragt,
die Klage abzuweisen.

19

Mit Schriftsatz vom 31. Januar 2024 führt er aus, dass es an einem entsprechenden Rechtsschutzbedürfnis an der Klage fehle, da sich der ursprüngliche Widerspruch vom 20. März 2023 gegen den Auszahlungsbescheid vom 28. Februar 2023 wegen des zweiten Auszahlungsbescheids vom 31. März 2023 erledigt habe. Gegen den zweiten Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 sei kein Widerspruch eingelegt worden. Es liege bisher auch noch keine Begründung zum Widerspruch vor. Sofern der Kläger die Maßnahme B10 begehrt, sei ihm hierfür aufgrund des Aufhebungsbescheids vom 8. November 2022 die Grundlage entzogen worden. Die Maßnahme B10 sei mit Erlass eines Bewilligungsbescheids ohne Maßnahme B10 vom 11. Juli 2022 abgelehnt worden.

20

Der Beklagte ergänzt mit Schriftsatz vom 17. November 2025, dass mit der ersten bayernweit erstellten zentralen Abrechnung, welche in der Regel im Dezember des jeweiligen Verpflichtungsjahres stattfindet, die beantragten Maßnahmen im Dezember ausgezahlt würden, welche bis zum Jahresende hin keinerlei Überprüfung mehr bedürften. Mit der ersten Abrechnung würden in der Regel auch die jeweils ersten Auszahlungsmitteilungen an alle Landwirte Bayerns zentral versandt. In diesen werde mitgeteilt, wie sich der im Dezember gewährte Zahlungsbetrag zusammensetzt und ob Sanktionierungen bzw. Kürzungen erfolgten. Wegen der Umstellung zur GAP-Reform habe sich die erste Auszahlung im Jahr 2022 verzögert. Die Bescheide zur ersten Abrechnung, welche alle dasselbe Datum, den 28. Februar 2023, tragen würden, seien am 9. März 2023 zentral an alle bayerischen Landwirte versandt worden.

21

In der Regel erfolge im Frühjahr des darauffolgenden Jahres jeweils eine weitere bayernweite zentrale Abrechnung für Maßnahmen, welche gegen Ende des Vorjahres noch nicht ausgezahlt werden konnten. Vorliegend sei durch den Kläger die Maßnahme B39 beantragt worden, bei welcher Winterbegrünung auf Flächen zur Auflage gemacht und zum Ende des Jahres kontrolliert werde, ob die Flächen ganzjährig ungemulcht blieben. Eine Abrechnung dieser Maßnahmen – dazu gehöre auch die gesamtbetriebliche Maßnahme B10 – finde in der Regel erst zur zweiten Abrechnung im Folgejahr statt. Zur zweiten Abrechnung würden wiederum die zweiten Auszahlungsmitteilungen versandt, mit denen bereits berechnete Maßnahmen zum Teil angepasst und andere Maßnahmen neu ausgezahlt würden. Der Versand der zweiten Auszahlungsmitteilungen des Jahres 2022 (hier vom 31. März 2023) erfolge wieder zentral und zu

einem festgelegten Zeitpunkt (hier am 6. April 2023) an alle Landwirte in Bayern. Mit den zweiten Auszahlungsmitteilungen werde der insgesamt zustehende neue Endbetrag festgesetzt.

22

Alle Auszahlungsmitteilungen würden ohne Rechtsbehelfsbelehrung versandt, sodass die Antragsteller jeweils ein Jahr Zeit hätten, gegen die Auszahlungsmitteilungen vorzugehen. Die zweite Auszahlungsmitteilung enthalte immer den Satz „Diese Auszahlungsmitteilung ersetzt die (vorherige) Mitteilung vom...“ und impliziere damit, dass es sich bei der zweiten Auszahlungsmitteilung (mit geänderten, neuen Bewilligungen und Festsetzung des neuen Endbetrags) um einen neuen und eigenständigen Bescheid handle, mit welchem die erste Auszahlungsmitteilung vollumfänglich aufgehoben und in allen seinen Regelungsteilen ersetzt werde. Der ursprüngliche Bescheid (erste Auszahlungsmitteilung) verliere in Gänze seine Wirksamkeit und zeige keine Rechtswirkungen mehr. Die streitgegenständliche erste Auszahlungsmitteilung sei nach Art. 43 Abs. 2 BayVwVfG unwirksam geworden. Der Widerspruch gegen die erste Auszahlungsmitteilung habe sich damit erledigt. Eine Widerspruchsentscheidung dürfe in der Sache nicht mehr ergehen und sei einzustellen. Da die mit dem Widerspruch ursprünglich angegriffene erste Auszahlungsmitteilung ausdrücklich aufgehoben und ein neuer Bescheid (zweite Auszahlungsmitteilung) erlassen worden sei, hätte der Kläger, um gegen die zweite Auszahlungsmitteilung vorzugehen, erneut Widerspruch oder Klage erheben müssen.

23

Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens zur Klage sei der Kläger darauf aufmerksam gemacht worden, dass er gegen die zweite Auszahlungsmitteilung bisher noch keinen Widerspruch eingelegt habe. Die Jahresfrist zur Einlegung eines Rechtsbehelfs sei zum damaligen Zeitpunkt noch nicht verstrichen gewesen. Trotz alledem sei jedoch gegen die zweite Auszahlungsmitteilung vom 31. März 2023 (versandt am 6. April 2023) kein Widerspruch und auch keine Klage eingereicht worden. Die vorliegende Klage habe den Widerspruchsbescheid der FÜAk vom 6. November 2023 betreffend den Widerspruch vom 21. März 2023 gegen die erste Auszahlungsmitteilung vom 28. Februar 2023 zum Gegenstand. Die zweite Auszahlungsmitteilung sei vom Kläger in seiner Klage nicht angesprochen worden.

24

Im Übrigen seien von den Kürzungen die Feldstückflächen, ... und ... betroffen, für welche laut Eigentümerin kein Nutzungsrecht vorliege. Auf die Ausführungen im Klageverfahren B 2 K 23.1051 werde Bezug genommen.

25

Weiterhin werde nach Auffassung des Beklagten die Auszahlung der Maßnahme B10 für das Jahr 2022 begehrt, welche in den Auszahlungsmitteilungen vom 28. Februar 2023 und 31. März 2023 nicht enthalten sei (ca. 17.000,00 Euro). Der Grundbescheid zur Maßnahme B10 für den Verpflichtungszeitraum 2020 bis 2024 vom 1. Juli 2020 sei mit Bescheid vom 8. November 2022 komplett aufgehoben worden. Weiterhin sei der Kläger für die Jahre 2021 und 2022 von der Beantragung der Maßnahme B10 ausgeschlossen worden. Der Grundantrag für die Maßnahme B10 für das Jahr 2022 sei abgelehnt worden. Der Bescheid vom 8. November 2022 sei bestandskräftig. Die Klage mit dem Az. B 2 K 22.728 richte sich gegen den Grundbescheid vom 11. Juli 2022, bei dem die Bewilligung der Maßnahme B10 aus Sicht des Klägers fehle. Da die Maßnahme B10 für den Verpflichtungszeitraum 2022 bis 2026 per Bescheid vom 11. Juli 2022 nicht bewilligt worden sei, konnte B10 im Rahmen der Auszahlungsmitteilungen vom 28. Februar 2023 und 31. März 2023 für das Jahr 2022 auch nicht ausgezahlt werden.

26

Das Gericht hat die Beteiligten mit Schreiben vom 1. Dezember 2025 zu einer Entscheidung durch Gerichtsbescheid ohne mündliche Verhandlung (§ 84 VwGO) angehört.

27

Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte des zugehörigen Verfahrens, sowie auf die Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

28

Über die Klage kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid, der als Urteil wirkt, entschieden werden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist; vgl. § 84 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Halbs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Beteiligten wurden gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO zur Entscheidung durch Gerichtsbescheid gehört.

29

Streitgegenstand ist der erste Auszahlungsbescheid des AELF ... (AELF) vom 28. Februar 2023 sowie der Widerspruchsbescheid vom 6. November 2023 (§ 88 VwGO). Der Kläger hat unmissverständlich nur den ersten Auszahlungsbescheid vom 28. Februar 2023 sowie den allein hierauf bezogenen Widerspruchsbescheid der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) vom 6. November 2023 zum Gegenstand seiner Klage gemacht (vgl. Telefax des Klägers vom 6. Dezember 2023).

I.

30

Die Klage ist mangels Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig.

31

1. Da der zweite Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 weder durch Widerspruch noch durch Klageerhebung innerhalb der Rechtsmittelfrist (§ 58 Abs. 2 VwGO) angegriffen worden ist, steht die darin bestandskräftig getroffene Ablehnung der begehrten Maßnahmen einer Versagungsgegenklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) entgegen (§ 74 Abs. 2 VwGO; vgl. Pietzcker/Marsch, in Schoch/Schneider, VwGO, 48. EL Juli 2025, § 42 Rn. 96; Happ, in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 32).

32

Der zweite Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 entscheidet verbindlich und abschließend über die vom Kläger begehrten Zuwendungen für das Jahr 2022; im Bescheid wird ausdrücklich klargestellt, dass damit die vorhergehende Mitteilung vom 28. Februar 2023 ersetzt werden soll (S. 4 des Bescheids vom 31. März 2023).

33

Der Beklagte trägt zu seiner Verwaltungspraxis insofern nachvollziehbar vor, dass in der Regel nach einer ersten zentralen Abrechnung bereits solche beantragten Maßnahmen an die Landwirte ausgezahlt werden, für die es keiner Überprüfung mehr am Jahresende bedarf. Mit einer zweiten zentralen Abrechnung werden bereits berechnete Maßnahmen zum Teil angepasst und andere Maßnahmen nach Vorliegen weiterer Erkenntnisse insgesamt zu einem neuen Endbetrag zusammengefasst (Schriftsatz des Beklagten vom 17. November 2025).

34

Der Kläger hat es trotz entsprechender Hinweise versäumt, den zweiten Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 in das Widerspruchsverfahren bis zu dessen Einstellung am 6. November 2023 einzubeziehen, hiergegen innerhalb der Rechtsmittelfrist gesondert Widerspruch einzulegen oder unmittelbar Klage zu erheben (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2024, § 68 Rn. 23). Keinesfalls konnte der zweite Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 – ohne eine (Prozess-)Erklärung – „automatisch“ in das Widerspruchs- oder Klageverfahren gegen den ersten Auszahlungsbescheid vom 28. Februar 2023 einbezogen werden. Dies ist in der VwGO – anders als z.B. in § 96 Abs. 1 des Sozialgerichtsgesetzes (SGG) und § 68 Abs. 1 der Finanzgerichtsordnung (FGO) – nicht vorgesehen.

35

2. Eine isolierte Klage gegen den Widerspruchsbescheid vom 6. November 2023 (entsprechend § 79 Abs. 2 VwGO) ggf. mit dem Ziel, die Entscheidung zur Einstellung des Widerspruchsverfahrens aufzuheben und den Widerspruch so einer Sachentscheidung zuzuführen, kommt nicht in Betracht.

36

Zwar hat der Beklagte nach Auffassung des Gerichts das Widerspruchsverfahren zum damaligen Zeitpunkt verfrüht eingestellt. Dem Beklagten ist zuzustimmen, dass sich der erste Auszahlungsbescheid vom 28. Februar 2023 durch die Ersetzung im zweiten Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 (s.o.) erledigt (ähnlich VG Bayreuth, U.v. 4.8.2025 – B 7 K 24.1036 – juris Rn. 29 a.E.). Zum Zeitpunkt der Entscheidung

über die Einstellung des Verfahrens war der zweite Auszahlungsbescheid allerdings noch nicht bestandskräftig und hätte vom Kläger angegriffen werden können. Widerspruchsziel des Klägers war im Übrigen auch nicht die isolierte Aufhebung des ersten Auszahlungsbescheids vom 28. Februar 2023, sondern die Auszahlung von landwirtschaftlichen Zuwendungen, sodass sein Widerspruch mit Erlass des zweiten Auszahlungsbescheids noch nicht sinnlos wurde.

37

Es fehlt allerdings an einer zusätzlichen selbstständigen Beschwer des Klägers, sodass der Widerspruchsbescheid allein nicht Gegenstand der Klage sein kann (§ 79 Abs. 2 VwGO). Eine solche liegt in erster Linie vor, wenn durch den Widerspruchsbescheid eine weitere Belastung des Widerspruchsführers durch materielle Regelungen im Tenor hinzukommt (vgl. Happ, in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 79 Rn. 20). Dies ist nicht der Fall. Auch liegt keine Verletzung einer wesentlichen Verfahrensvorschrift vor, auf die der Widerspruchsbescheid beruht (§ 78 Abs. 2 Satz 2 VwGO). Der Fehler kann sich nicht auf eine – ohnehin nicht mehr in der Sache zu treffende – Widerspruchsentscheidung auswirken (vgl. Pietzcker/Schenk, in Schoch/Schneider, VwGO, 48. EL Juli 2025, § 79 Rn. 40). Der Kläger hat es nämlich versäumt, den zweiten Auszahlungsbescheid vom 31. März 2023 anzugreifen, sodass dieser nunmehr einer Entscheidung in der Sache verbindlich entgegensteht (s.o.).

II.

38

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 Abs. 1 und 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.