



15.02.2016

Wichtige neue Entscheidung

Naturschutzrecht: Die Umwandlung von für die Wanderschäferei genutztem Grünland zu Ackerland unterfällt nicht der „Landwirtschaftsklausel“ des Art. 6 Abs. 4 BayNatSchG

Art. 6 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 BayNatSchG, § 14 Abs. 1 BNatSchG

Vorläufige Untersagungsverfügung
Umbruch von Grünland in Ackerland
Landwirtschaftsklausel
Wechsel einer landwirtschaftlichen Nutzungsart

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 02.02.2016, Az. 14 ZB 15.147

Orientierungssätze der LAB:

1. Die vorläufige Untersagung von Arbeiten zum Umbruch von Grünland in Ackerland kann auf Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG gestützt werden, wenn objektive Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Belange des Artenschutzes durch den Grünlandumbruch beeinträchtigt werden können, ein Gutachten über eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung aber noch nicht vorliegt.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

2. Bei dem Umbruch einer für die Wanderschäferei genutzten Wiesenfläche in eine Ackerfläche handelt es sich nicht um eine Maßnahme zur Änderung der Nutzungsart innerhalb des Betätigungsfelds einer privilegierten Landwirtschaft, sondern zur erstmaligen Ermöglichung einer völlig andersartigen und wesentlich intensiveren landwirtschaftlichen Nutzung.

Hinweis:

Nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG kann die Durchführung eines Eingriffs vorläufig eingestellt werden, wenn erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Nach Art. 6 Abs. 4 BayNatSchG ist die landwirtschaftliche Bodennutzung ordnungsgemäß und nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden (sog. Landwirtschaftsklausel).

Der Kläger beabsichtigt, derzeit für die Wanderschäferei genutzte Wiesenflächen in Ackerland umzubrechen. Er wendet sich gegen die Anordnung des Landratsamts, sämtliche Tätigkeiten auf den streitgegenständlichen Grundstücken zu unterlassen, die den Zustand der Erdoberfläche verändern oder die Vegetation beeinträchtigen könnten. Zur Begründung trägt er u.a. vor, dass er sich auf eine bereits bestehende Nutzung der Grundstücke im Rahmen von Weidewirtschaft berufen könne und deshalb eine nach Art. 6 Abs. 4 BNatSchG privilegierte landwirtschaftliche Nutzung vorliege, die keinen Eingriff darstelle. Der gegen das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts München (M 1 K 14.1255) gestellte Antrag auf Zulassung der Berufung hatte keinen Erfolg.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) stellt zunächst klar, dass Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG eine Befugnisnorm für eine vorläufige Untersagungsverfügung bis zur Klärung der Wertigkeit der betroffenen Flächen durch ein Gutachten über eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung darstellen kann.

Er weist – der Entscheidung des BVerwG vom 04.06.2003 (Az. 4 BN 27.03, juris) folgend – darauf hin, dass das naturschutzrechtliche Privileg für die ordnungsgemäße Landwirtschaft nicht für solche Veränderungen der Landschaft gilt, die eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen oder diese effektiver gestalten sollen. Die sog. Landwirtschaftsklausel solle die „tägliche Wirtschaftsweise“ des Landwirts von naturschutzrechtlichen Anordnungen freistellen; dazu gehöre nicht der Wechsel einer landwirtschaftlichen Nut-

zungsart.

Im konkreten Fall stellt der BayVGh fest, dass es sich bei dem Umbruch der langjährig allenfalls extensiv durch einen Wanderschäfer landwirtschaftlich genutzten Wiesenfläche lediglich um die Vorbereitung der im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 BayNatSchG erforderlichen privilegierten Nutzung handle, da dadurch das für eine intensive landwirtschaftliche Nutzung erforderliche Ackerland erst geschaffen werde. Der Argumentation des Klägers, die streitgegenständlichen Wiesengrundstücke würden bislang zur Weidewirtschaft landwirtschaftlich genutzt, so dass die beabsichtigte Nutzung nur eine Änderung der Nutzungsart innerhalb des Betätigungsfelds der Landwirtschaft darstelle, folgt der BayVGh nicht. Er führt aus, dass zwar auch die Weidewirtschaft, die auf unmittelbare Bodenertragsnutzung zur Schafhaltung ausgerichtet ist, die Merkmale der Landwirtschaft erfüllen könne. Bei der sog. Wanderschäferei handle es sich aber – im Gegensatz zur sonstigen Weidewirtschaft – um eine ganz besondere Form der Landwirtschaft, bei der der Schäfer mit seiner Herde von Pachtfläche zu Pachtfläche ziehe, um dort seine Schafe weiden zu lassen. Für einen Wanderschäfer gehöre es nicht zur „täglichen Wirtschaftsweise“, Wiesen umzubereiten. Die beabsichtigte Aufnahme von Ackerbau stelle damit im Vergleich zur Weidewirtschaft eines Wanderschäfers eine völlig andersartige und wesentlich intensivere landwirtschaftliche Nutzung dar.

Mühlich
Landesanwältin

14 ZB 15.147
M 1 K 14.1255

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

- ***** -

gegen

Freistaat Bayern,
vertreten durch:
Landesanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Untersagung von Erdarbeiten;
hier: Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung gegen das Urteil des
Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 11. November 2014,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 14. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Koch,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Klein,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Siller

ohne mündliche Verhandlung am **2. Februar 2016**
folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.
- II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

- 1 Der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Die geltend gemachten Zulassungsgründe nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO sind nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt bzw. liegen jedenfalls nicht vor.
- 2 1. Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestehen nicht.
- 3 Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils sind anzunehmen, wenn in der Antragsbegründung ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine erhebliche Tatsachenfeststellung mit schlüssigen Gegenargumenten in Frage gestellt werden (vgl. etwa BVerfG, B.v. 10.9.2009 – 1 BvR 814/09 – NJW 2009, 3642) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – DVBI 2004, 838/839). 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, 546/548). Welche Anforderungen an Umfang und Dichte der Darlegung zu stellen sind, hängt wesentlich von der Intensität ab, mit der die Entscheidung begründet worden ist (Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 124a Rn. 64 m.w.N.).
- 4 Das Verwaltungsgericht hat die Anfechtungsklage des Klägers gegen die mit Bescheid des Beklagten vom 24. Februar 2014 verfügte vorläufige Untersagung von Arbeiten zum Umbruch von Grünland in Ackerland als unbegründet abgewiesen, da der Bescheid rechtmäßig sei. Der Beklagte habe seine Untersagungsverfügung gegenüber dem Kläger, dem Pächter der streitgegenständlichen Grundstücke, zu Recht

auf Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG gestützt. Insbesondere aus den Gründen des Bescheids werde deutlich, dass mit der darin enthaltenen Anordnung eine vorübergehende Einstellung von Maßnahmen zum Umbruch des Grünlands „Stiftswiese“ in Ackerland bis zur Klärung der artenschutzrechtlichen Wertigkeit der Flächen beabsichtigt sei. Der Erlass der Anordnung sei zur Verhinderung unumkehrbarer artenschutzwidriger Zustände veranlasst gewesen, da der Kläger bereits (erneut) mit Umbruchmaßnahmen begonnen habe. Die vom Kläger eingeleiteten Maßnahmen seien als Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG zu werten, da sie eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen bewirkten, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes erheblich beeinträchtigen könnte. Auf die landwirtschaftliche Privilegierungsklausel könne sich der Kläger nicht berufen, weil diese nur die „tägliche Wirtschaftsweise“ des Landwirts von artenschutzrechtlichen Anordnungen freistellen wolle. Sie gelte jedoch nicht für Veränderungen der Landschaft, durch die eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglicht werden solle. Der Beklagte habe zu Recht bei Erlass des Bescheids die erhebliche Beeinträchtigung des Naturraums durch diese Maßnahme erwarten können, weil bisher keine intensive landwirtschaftliche Nutzung stattgefunden habe. Das streitgegenständliche Gebiet sei bis 1989 als „Senderwiese“ genutzt worden, anschließend habe allenfalls extensive Weidewirtschaft durch eine zweimal jährliche Stoßbeweidung durch Schafe vorgelegen. Das von der Eigentümerin im Nachhinein in Auftrag gegebene spezielle artenschutzrechtliche Gutachten habe bestätigt, dass zahlreiche geschützte Brutvögel als Durchzügler und als wahrscheinlicher und zum Teil sogar sicherer Brutvogel festgestellt worden seien. Das Landratsamt habe sein Ermessen in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt.

- 5 Durch das Vorbringen des Klägers im Zulassungsverfahren werden die Erwägungen des Verwaltungsgerichts nicht ernstlich in Frage gestellt und keine Gesichtspunkte aufgezeigt, die weiterer Klärung in einem Berufungsverfahren bedürften.
- 6 a) Nicht durchdringen kann der Kläger mit seinem Vortrag, der Beklagte habe seine Anordnung zu Unrecht auf Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG gestützt, da diese nicht (nur) eine vorübergehende Einstellung des Wiesenumbruchs bezwecke, sondern eine dauerhafte Regelung; infolgedessen sei die Rechtmäßigkeit des angegriffenen Bescheids an Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG zu messen. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht unter Bezugnahme auf die Begründung des Bescheids Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG als Befugnisnorm für die Untersagungsverfügung angesehen und deren Rechtmäßigkeit entsprechend an dieser Norm gemessen. Mit Bescheid vom 24. Februar 2014 hatte der Beklagte den Kläger im Tenor verpflichtet, sämtliche Tätigkeiten auf den maßgeblichen Grundstücken zu unterlassen, die den Zustand

der Erdoberfläche verändern oder die Vegetation beeinträchtigen könnten. Der Begründung ist zu entnehmen, dass nach Beobachtungen der Unteren Naturschutzbehörde das Vorkommen von Wiesenbrütern auf den Grundstücken belegt sei. Die konkrete Wertigkeit der betroffenen Flächen und ggf. die Zulässigkeit bzw. das Ausmaß möglicher Veränderungen könnten jedoch erst nach Vorlage eines Gutachtens über eine spezielle artenschutzrechtliche Prüfung beurteilt werden. Zur Vorlage dieses Gutachtens sei die Eigentümerin der betreffenden Flächen bereits im Jahr 2012 aufgefordert worden.

- 7 Dem Kläger ist zwar zuzugeben, dass die Vorläufigkeit der Untersagung nicht explizit dem Tenor der Verfügung zu entnehmen ist. Allerdings ist die Frage, welcher Regelungsgehalt einem Verwaltungsakt zukommt, nach dem objektiven Empfängerhorizont zu beurteilen, wobei zwar maßgeblich auf den Tenor des Verwaltungsakts abzustellen ist, ergänzend aber auch die Begründung des Verwaltungsakts herangezogen werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 11.12.2014 – 3 C 7.13 – juris Rn. 18). Dies zugrunde gelegt, ergibt sich aus der Begründung ohne Zweifel, dass die Untersagung der Veränderung der Grundstücke, durch die gleichzeitig die Einstellung der durch den Kläger bereits begonnenen Maßnahmen verfügt wird, lediglich eine vorläufige Regelung darstellt, bis eine entsprechende artenschutzrechtliche Prüfung vorliegt. Ziel der in Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG geregelten Ermächtigung ist es, bei Vorliegen einer entsprechenden Prognose auch ohne gesicherte Entscheidungsgrundlage ein schnelles Handeln der Unteren Naturschutzbehörde zu ermöglichen und damit der Schaffung vollendeter Tatsachen entgegenzuwirken. Entgegen der Auffassung des Klägers war damit auch den Anforderungen an die Bestimmtheit eines Verwaltungsakts (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) Genüge geleistet.
- 8 b) Soweit der Kläger vorträgt, der Beklagte habe sich widersprüchlich verhalten, weil er nach Vorliegen der speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung keine endgültige Entscheidung getroffen habe, ist dem entgegenzuhalten, dass es der Kläger selbst in der Hand hat, für Klarheit zu sorgen. Das Bayerische Naturschutzgesetz sieht zwar – im Gegensatz zu § 17 Abs. 3 BNatSchG – kein eigenständiges Genehmigungsverfahren für Eingriffe vor, die – wie hier – nicht nach sonstigem Fachrecht zulassungs- oder anzeigepflichtig sind und nicht von einer Behörde durchgeführt werden (Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG; vgl. LT-Drs. 16/5872 S. 23). Es bleibt dem Kläger aber unbenommen, bei der Unteren Naturschutzbehörde ein fakultatives Genehmigungsverfahren nach Art. 6 Abs. 3 BayNatSchG zu beantragen. Im Rahmen dieses Verfahrens wäre zu klären, ob der Grünlandumbruch – wie vom Kläger vorgetragen – bei Beachtung geeigneter Maßnahmen mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Einklang steht.

9 c) Nicht gefolgt werden kann der klägerischen Behauptung, das Verwaltungsgericht habe zu Unrecht angenommen, dass die Umwandlung von Grünland zu Ackerland nicht der sog. „Landwirtschaftsklausel“ unterfalle. Nach Art. 6 Abs. 4 BayNatSchG ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ordnungsgemäß und nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Das naturschutzrechtliche Privileg für die ordnungsgemäße Landwirtschaft gilt jedoch nach ständiger Rechtsprechung nicht für solche Veränderungen der Landschaft, die eine landwirtschaftliche Nutzung erst ermöglichen oder diese effektiver gestalten sollen (vgl. BVerwG, B.v. 4.6.2003 – 4 BN 27.03 – ZfBR 2004, 390 zum gleichlautenden § 8 BNatSchG i.d.F. vom 21.9.1998 – BNatSchG a.F.; BayVGH, B.v. 9.8.2012 – 14 C 12.308 – juris Rn. 19; B.v. 18.9.2014 – 14 ZB 11.603 – juris Rn. 10). Die sog. Landwirtschaftsklausel will die „tägliche Wirtschaftsweise“ des Landwirts von naturschutzrechtlichen Anordnungen freistellen; dazu gehört der Wechsel einer landwirtschaftlichen Nutzungsart nicht (vgl. BVerwG, B.v. 4.6.2003 – 4 BN 27.03 – ZfBR 2004, 390; OVG RhPf, U.v. 20.9.2000 – 8 A 12418/99 – NuR 2001, 287). Eben dies ist aber bei der vom Kläger in Angriff genommenen Maßnahme der Fall: Durch den Umbruch der langjährig allenfalls extensiv durch einen Wanderschäfer landwirtschaftlich genutzten Wiesenfläche soll das für eine nunmehr intensive landwirtschaftliche Nutzung erforderliche Ackerland erst geschaffen werden. Es handelt sich dabei nicht um die im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 BayNatSchG privilegierte landwirtschaftliche Nutzung, sondern um deren Vorbereitung. Eine Privilegierung kommt auch nicht unter dem Gesichtspunkt in Betracht, dass die streitgegenständlichen Wiesengrundstücke bisher zweimal jährlich durch Schafe beweidet worden sind und es sich bei der vom Kläger beabsichtigten Nutzung (lediglich) um eine Änderung der Nutzungsart innerhalb des Betätigungsfelds der Landwirtschaft handeln würde. Zwar kann auch Weidewirtschaft, die auf unmittelbare Bodenertragsnutzung zur Schafhaltung ausgerichtet ist, die Merkmale der Landwirtschaft erfüllen. Die sog. Wanderschäferei stellt aber – im Gegensatz zur sonstigen Weidewirtschaft – eine ganz besondere Form der Landwirtschaft dar, bei der der Schäfer mit seiner Herde von Pachtfläche zu Pachtfläche zieht, um dort – gegen Zahlung des Pachtzinses – seine Schafe weiden zu lassen (BVerwG, U.v. 13.4.1983 – 4 C 62.78 – DÖV 1983, 816). Für einen Wanderschäfer gehört es nicht zur „täglichen Wirtschaftsweise“, Wiesen umzubrechen, weil sie als Futtergrundlage für seine Schafe dienen. Die vom Kläger beabsichtigte Aufnahme von Ackerbau stellt damit eine völlig andersartige und wesentlich intensivere landwirtschaftliche Nutzung im Vergleich zur Weidewirtschaft eines Wanderschäfers dar. Auf eine bereits bestehende Nutzung des streitgegenständlichen Grundstücks im Rahmen von Weidewirtschaft kann sich der Kläger mithin nicht berufen. Infolgedessen stellt der vom Kläger

in Angriff genommene Wiesenumbbruch einen Eingriff im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG dar, da die beabsichtigte Nutzung als Ackerfläche, nicht zuletzt auch wegen der Größe des Grundstücks von ca. 76 ha, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, d.h., das Funktionieren der auf den Grundflächen entstandenen ökologischen Systeme, beeinträchtigen kann. Die Beeinträchtigungen sind auch erheblich, wie sich nachträglich durch die Ergebnisse des speziellen artenschutzrechtlichen Prüfberichts gezeigt hat.

- 10 d) Der vom Kläger gezogene Schluss, nach der „guten fachlichen Praxis“ sei nach Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG bzw. § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbbruch zu unterlassen, was bedeute, dass ein Grünlandumbbruch an anderen Standorten nicht der „guten fachlichen Praxis“ und daher kraft gesetzlicher Vermutung (§ 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG bzw. Art. 6 Abs. 4 BayNatSchG) auch nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege widerspreche, würde schon voraussetzen, dass er sich auf die sog. Landwirtschaftsklausel berufen kann. Dies ist jedoch, wie oben ausgeführt, nicht der Fall.
- 11 e) Schließlich zeigt auch der Vortrag des Klägers, die Einstellungsverfügung wäre nur dann rechtmäßig, wenn der Beklagte den Nachweis erbracht hätte, dass die Bodennutzung nicht die Ziele des Naturschutzes berücksichtige, keine Fehlerhaftigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf. Für die im Rahmen der streitgegenständlichen Einstellungsverfügung nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG anzustellende Prognose genügen objektive Anhaltspunkte dafür, dass die Belange des Artenschutzes durch den Grünlandumbbruch beeinträchtigt werden können. Diese Anhaltspunkte waren aufgrund der Beobachtungen der Unteren Naturschutzbehörde zum Zeitpunkt des Erlasses der Einstellungsverfügung, wonach auf dem streitgegenständlichen Grundstück Wiesenbrüter vorkommen, vorhanden. Sie haben sich im Übrigen auch durch die im Nachhinein vorgelegte spezielle artenschutzrechtliche Prüfung, die das Vorkommen zahlreicher geschützter Brutvögel belegt, bestätigt.
- 12 f) Die Rüge des Klägers, die Gestattung der extensiven Beweidung durch Schafe sei zu unbestimmt und könne deshalb die Verhältnismäßigkeit der streitgegenständlichen Unterlassungsverfügung nicht begründen, lässt schon die Darlegung (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) vermissen, welche Gesichtspunkte der Beklagte bei der Ermessensentscheidung bzw. bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit aus der Sicht des Klägers hätte berücksichtigen müssen.

- 13 2. Der Kläger hat auch eine grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) nicht dargelegt. Um eine solche zu begründen, muss der Rechtsmittelführer (1.) eine konkrete Rechts- oder Tatsachenfrage formulieren, (2.) ausführen, weshalb diese Rechtsfrage für den Rechtsstreit entscheidungserheblich ist, (3.) erläutern, weshalb die formulierte Frage klärungsbedürftig ist und (4.) darlegen, weshalb der Frage eine über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung zukommt; Darlegungen zu offensichtlichen Punkten sind dabei entbehrlich (Happ in Eyermann, VwGO, § 124a Rn. 72 m.w.N.; BayVGH, B.v. 17.9.2014 – 5 ZB 13.1366 – juris Rn. 7). Diesen Anforderungen genügt das Zulassungsvorbringen nicht. Der Kläger formuliert schon keine Rechtsfrage.
- 14 Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 47, 52 Abs. 2 GKG.

15 Koch

Klein

Siller