



24.09.2020

Wichtige neue Entscheidung

Naturschutzrecht: Grünlandumbruch

§ 3 Abs. 2 BNatSchG, Art. 3 Abs. 3, 4, 5, Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG

Austausch der Befugnisnorm bei Ermessensentscheidungen
Subsidiarität einer Feststellungsklage
Verbot des Grünlandumbruchs
Dauergrünlandeigenschaft bei Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 23.07.2020, Az. 14 B 18.1472

Leitsätze:

1. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG eröffnet ungeachtet des Umstands, dass bereits auf der Tatbestandsseite eine „Abwägung“ vorzunehmen ist, sowohl ein Entschlie-ßungs- als auch ein Auswahlermessen, das in aller Regel – abgesehen von Fällen einer Ermessensreduzierung – eine fallbezogene Begründung insbesondere dann erfordert, wenn ein präventives Verbot wegen eines noch nicht vorgenommenen, aber beabsichtigten Eingriffs ausgesprochen wird. Die dabei erforderliche Argu-mentationstiefe lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern hängt von den Um-ständen des Einzelfalls ab.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

2. Selbst wenn ein Ermessensverwaltungsakt ohne Verstoß gegen Art. 39

BayVwVfG und unter Wahrung seines Wesens auf eine andere als auf die von ihm benannte Rechtsgrundlage gestützt werden kann und in der Wahl der falschen Rechtsgrundlage allein noch kein Ermessensfehler liegt, so dürfen außerdem die von der Verwaltung formulierten Ermessensgründe im Hinblick auf die zugrunde zu legende richtige Rechtsgrundlage keine Ermessensfehler aufweisen, und zwar unabhängig davon, ob die Verwaltung es bei den ursprünglichen Erwägungen belässt oder im Verwaltungsprozess weitere Ermessenserwägungen nachschiebt.

Hinweise:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat sich erstmals mit einer zentralen Vorschrift der am 01.08.2019 in Kraft getretenen Änderungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes (GVBl. 2019, S. 405 ff.) auseinandergesetzt, die auf das Volksbegehren „Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern – Rettet die Bienen!“ (LT-Drs. 18/3126) zurückgeht. Nach dem neuen Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG ist es bei der landwirtschaftlichen Nutzung verboten, Dauergrünland umzuwandeln.

Die zu entscheidende Fallgestaltung nahm bereits im Jahr 2014 ihren Ausgang. Das Landratsamt lehnte gegenüber dem Kläger, der eine Auskunft erbeten hatte, unter welchen Voraussetzungen auf bestimmten Grundstücken Grünland wieder für den Ackerbau nutzbar ist, Grünlandumbrüche in einem Bescheid ab. Es hat die Ablehnung auf Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG i.V.m. § 3 Abs. 2 BNatSchG gestützt.

Der Kläger hat zuletzt beantragt, den streitgegenständlichen Bescheid aufzuheben und festzustellen, dass die beabsichtigten Grünlandumbrüche ohne naturschutzrechtliche Zulassung vorgenommen werden dürfen.

1. Zur Anfechtungsklage

Der BayVGH stellt zunächst fest (Rn. 19), dass Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG kein Gestattungsreglement enthält. Es könne in diesem Zusammenhang dahinstehen, ob der Soll-Bestimmung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG implizit eine Ausnahmemöglichkeit innewohne, denn selbst wenn dies zutreffen sollte, sei eine solche nicht erwogen worden.

Der BayVGh (Rn. 28) weist weiter darauf hin, dass die streitgegenständliche präventive Untersagung zu keinem Zeitpunkt auf § 3 Abs. 2 BNatSchG gestützt werden konnte, weil die in Betracht kommenden Vorschriften zu Grünlandumbrüchen (Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG bzw. Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG) landesrechtlicher Natur seien, während § 3 Abs. 2 BNatSchG schon nach seinem Wortlaut ausschließlich Verstöße gegen Bundesrecht erfasse.

Der BayVGh (Rn. 29, 30) prüft sodann weiter, ob der Bescheid mit Blick auf eine andere Rechtsgrundlage aufrechterhalten werden könne. Die Angabe einer unrichtigen Rechtsgrundlage als solches führe nicht zu einem Verstoß gegen Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG, weil aus dieser Vorschrift lediglich eine formelle Begründungspflicht, nicht aber eine Pflicht zur objektiv richtigen Begründung folge. Der BayVGh (Rn. 31) weist darauf hin, dass sich durch die Berücksichtigung der anderen Rechtsgrundlage das Wesen des Bescheids nicht verändern dürfe und bei Ermessensentscheidungen allerdings engere Grenzen als bei gebundenen Verwaltungsakten bestünden.

Der BayVGh (Rn. 35) zieht als mögliche zutreffende Rechtsgrundlage Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG in Betracht, legt sich aber nicht abschließend fest, sondern kommt zum Ergebnis, dass der Bescheid keine ausreichenden Ermessenserwägungen enthält. Der BayVGh hat daher den Bescheid aufgehoben.

Der BayVGh hat als maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt, da er den Bescheid als Dauerverwaltungsakt beurteilt hat, nicht den der Behördenentscheidung, sondern den der letzten gerichtlichen Tatsachenverhandlung bestimmt (Rn. 36).

Davon ausgehend konnte nach Auffassung der Landesadvokatur Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG zwar zum Zeitpunkt des Erlasses, aber nicht mehr zum Zeitpunkt der gerichtlichen Verhandlung eine Rechtsgrundlage darstellen. Denn Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG ist nur anwendbar, wenn es sich um einen Eingriff handelt, der keiner behördlichen Zulassung nach anderen Rechtsvorschriften bedarf. Dies war aber wegen des Inkrafttretens des Art. 3 Abs. 4 Nr. 1, Abs. 5 BayNatSchG zum 01.08.2019 nicht mehr der Fall.

2. Zur Feststellungsklage

Demgegenüber hat der BayVGH (Rn. 55) die Feststellungsklage, dass die beabsichtigten Grünlandumbrüche rechtmäßig ohne naturschutzrechtliche Zulassung vorgenommen werden dürfen, abgewiesen. Diese ist seiner Auffassung nach gegenüber einer Verpflichtungsklage, eine Ausnahme oder eine Befreiung vom Verbot des Grünlandumbruchs zu beantragen, nicht subsidiär (§ 43 Abs. 2 VwGO). Er begründet dies damit, dass „der Kläger eine auf eine solche Ausnahme oder Befreiung gerichtete Verpflichtungsklage schon mangels eines entsprechenden Antrags bei der Verwaltung so nicht zulässig erheben könnte“ (Rn. 56). Damit erschließt sich aber nicht, warum der Kläger von dem allgemein geltenden prozessualen Erfordernis der vorherigen Antragstellung entbunden war. Möglicherweise ist der BayVGH davon ausgegangen, dass der Kläger einen solchen Antrag vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung nicht stellen konnte. Da die Möglichkeit der Gestaltungsklage erst im Laufe des Prozesses entstanden ist, ließe sich so begründen, weshalb die Subsidiaritätsklausel vorliegend keine Geltung beanspruchen kann (so Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 43 Rn. 40). Der BayVGH führt als weitere Begründung der Subsidiarität aus, dass nach der neuen Rechtslage (Grünlandumbruchverbot nach Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG) eine Verpflichtungsklage nicht einschlägig sei, wenn begrifflich keine Dauergrünlandeigenschaft i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG vorliege, wovon auch im Fall einer Ackerfutterfläche i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG auszugehen sei.

Aus Sicht der Landesadvokatur dürfte es für künftige Streitfälle darauf ankommen, was Streitgegenstand ist, ob also tatsächlich die Dauergrünlandeigenschaft (mit guten Gründen) bestritten ist oder auf eine naturschutzrechtliche Gestattung (Ausnahme, Befreiung vom Verbot) geklagt wird.

Der BayVGH (Rn. 59) beurteilte die Feststellungsklage aber als unbegründet, weil die streitgegenständlichen Feldstücke dem Verbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG unterlagen und davon weder eine Ausnahme (Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG) noch eine Befreiung (§ 67 BNatSchG) erteilt oder auch nur

beantragt war. Hierbei komme es auf die Rechtslage im Zeitpunkt der für die Berufungsentscheidung maßgeblichen letzten mündlichen Verhandlung an. Zu diesem Zeitpunkt war Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG in Kraft getreten.

Der BayVGH führt sodann (Rn. 61) zum Begriff des „Dauergrünlands“ i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG näher aus. Der Begriff sei legaldefiniert in Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG („Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes sind alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Branchen.“). Diese Legaldefinition werde ergänzt durch das Negativkriterium, dass bloß vorübergehend angelegte „Ackerfutterflächen“ vom Umbruchsverbot ausgenommen seien, was sich aus Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG ergebe („Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind kein Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes.“). Schon aus diesen expliziten Definitionen gehe deutlich hervor, dass der bayerische Landesgesetzgeber im Bereich des Bayerischen Naturschutzgesetzes einen eigenständigen „Dauergrünland“-Begriff geschaffen habe, der rein naturschutzrechtlich und unabhängig von den agrarförderrechtlichen Begriffsbestimmungen zu interpretieren sei. Vorliegend lag Dauergrünland vor (vgl. Rn. 66 bis 68).

Die streitgegenständlichen Feldstücke unterlagen somit im maßgeblichen Zeitpunkt der Berufungsverhandlung dem Umwandlungsverbot. Da die Umwandlung bereits nach Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG verboten war, musste Fragen der Erosionsgefährdung nach Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG nicht weiter nachgegangen werden.

Agrarförderrecht (§ 16 Abs. 3 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes) spielte keine Rolle, weil der Kläger nicht Betriebsinhaber war.

14 B 18.1472
RN 4 K 14.1188

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

** *** *****

***** *****

***** ** , ***** *****

- ***** -

*****.

***** ***** & *****

***** ** ** , ***** *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

wegen

Grünlandumbruch;

hier: Berufung des Klägers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts
Regensburg vom 9. Dezember 2014,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 14. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Koch,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hasl-Kleiber,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Rötzer

aufgrund mündlicher Verhandlung vom 13. Juli 2020

am **23. Juli 2020**

folgendes

Urteil:

- I. Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 9. Dezember 2014 wird abgesehen vom klagestattgebenden Teil (Aufhebung des Bescheids vom 20. Juni 2014 bezüglich des Feldstücks Nr. 9) aufgehoben.
Der Bescheid vom 20. Juni 2014 wird auch im Übrigen (Feldstücke Nr. 1, 5, 7 und 8) aufgehoben.
Im Übrigen wird die Klage abgewiesen und die Berufung zurückgewiesen.
- II. Die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen tragen der Beklagte und der Kläger je zur Hälfte.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.
Der jeweilige Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Kostengläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Rechtsstreit betrifft die Frage, ob der Kläger mehrere Grundstücke, die zu einem landwirtschaftlichen Betrieb gehören, zwecks Ackerbaus umbrechen darf. Der Kläger ist Miteigentümer dieser Grundstücke neben seiner Ehefrau, die als alleinige Betriebsinhaberin den Kläger bevollmächtigt hat, sie gegenüber der Landwirtschaftsverwaltung zu vertreten. Der Kläger begehrt die gerichtliche Feststellung, dass die beabsichtigten Umbrüche rechtmäßig durchgeführt werden dürfen, sowie die Aufhebung des streitgegenständlichen, dies ablehnenden Bescheids des Beklagten.
- 2 Mit Schreiben vom 18. April 2014 wandte sich der Kläger im eigenen Namen an das Landratsamt als untere Naturschutzbehörde und bat zu seinerzeit fünf Grundstücken – den „Feldstücken“ Nr. 1, 5, 7, 8 und 9 – um Auskunft, ob und unter welchen Voraussetzungen dieses Grünland für den Ackerbau nutzbar sei.
- 3 Mit streitgegenständlichem, an den Kläger adressierten Bescheid vom 20. Juni 2014 führte das Landratsamt aus, die beabsichtigten Grünlandumbrüche würden „abgelehnt“. Der Bescheid hält unter anderem fest, dass auf den besagten Feldstücken Erosionsgefahr bestehe, dass im beantragten Bereich Grünland gemäß Art. 3 Abs. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG) in Verbindung mit § 3 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) zu erhalten und dass die Ablehnung angemessen sei, weil der Erosionsschutz höher zu bewerten sei als das finanzielle Interesse an der Durchführung von Grünlandumbrüchen.
- 4 Mit der hiergegen zum Bayerischen Verwaltungsgericht Regensburg erhobenen Klage hatte der Kläger zunächst beantragt, den streitgegenständlichen Bescheid aufzuheben und festzustellen, dass die beabsichtigten Grünlandumbrüche auf den besagten Feldstücken vom Kläger rechtmäßig durchgeführt werden dürfen. In der mündlichen Verhandlung des Verwaltungsgerichts änderte der Kläger seine Anträge und beantragte, unter Aufhebung des streitgegenständlichen Bescheids den Beklagten zu verpflichten, eine Ausnahme vom Grünlandumbruchsverbot bezüglich der besagten Feldstücke zuzulassen, hilfsweise, den Bescheid aufzuheben.

- 5 Das Verwaltungsgericht hob mit Urteil vom 9. Dezember 2014 den streitgegenständlichen Bescheid hinsichtlich des Feldstücks Nr. 9 auf, weil dort kein Dauergrünland gegeben sei, wies aber die Klage im Übrigen ab.
- 6 Im hiergegen vom Senat zugelassenen Berufungsverfahren ist der Kläger im Wesentlichen – mit Ausnahme des Feldstücks Nr. 9 – zu seinen ursprünglichen Anträgen zurückgekehrt und beantragt nunmehr für die verbleibenden Feldstücke, hinsichtlich derer die Klage erstinstanzlich abgewiesen wurde,
- 7 den streitgegenständlichen Bescheid aufzuheben und festzustellen, dass die beabsichtigten Grünlandumbrüche hinsichtlich der vier Feldstücke Nr. 1, 5, 7 und 8 vom Kläger rechtmäßig ohne naturschutzrechtliche Zulassung vorgenommen werden dürfen.
- 8 Klägerseits wird unter anderem die Dauergrünlandeigenschaft verneint und im umstrittenen Umbruchsverbot eine unzumutbare Einschränkung der betrieblichen Rentabilität gesehen, weil dem Betrieb infolge der verwehrten Ackernutzung Gewinne entgingen und durch die erzwungene Erhaltung des Grasbewuchses auch erhebliche Schäden durch das Wühlen von Wildschweinen verursacht würden. Das Schadenspotenzial auf den Wiesen sei ungleich höher als das auf Äckern.
- 9 Der Kläger, der mitteilte, keinen weiteren Antrag auf Zulassung des Grünlandumbruchs beim Landratsamt gestellt zu haben, lehnt eine Anwendung der durch das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern („Rettet die Bienen“) vom 24. Juli 2019 (GVBl S. 405) zum 1. August 2019 eingeführten Umbruchsverbots und des zugehörigen Ausnahmeverbehalts in seinem Fall ab. Vom Gesetzgeber könne nicht gewollt sein, dass er als Nebenerwerbslandwirt nunmehr zur Verantwortung gezogen werde.
- 10 Der Beklagte beantragt,
- 11 die Berufung zurückzuweisen.
- 12 Er geht davon aus, dass die während des laufenden Berufungsverfahrens am 1. August 2019 aufgrund des besagten Änderungsgesetzes vom 24. Juli 2019 („Rettet die

Bienen“) in Kraft getretenen Änderungen für Dauergrünlandumbrüche im Fall des Klägers Anwendung finden, dass Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG für Dauergrünland ein Umbruchsverbot vorsehe, und dass von diesem Verbot gemäß Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG Ausnahmen nur möglich seien, wenn dies „ausgeglichen“ werde, was bislang klägerseits nicht angeboten worden sei.

- 13 Außerdem trägt der Beklagte unter anderem zum unveränderten Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG vor, dass die „Allgemeine Bodenabtragsgleichung“, mit der die Bodenerosionsgefahr von Grundstücken abgebildet wird, zwischenzeitlich mehrfach fortgeschrieben worden und danach nur noch für die Feldstücke Nr. 1, 5, 8, nicht mehr dagegen hinsichtlich des Feldstücks Nr. 7, eine Erosionsgefahr anzunehmen sei.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Rechtszüge sowie auf die vorgelegte Verwaltungsakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

- 15 Die Berufung des Klägers hat im Hinblick auf die in zweiter Instanz geänderten Anträge (siehe 1.) nur zum Teil – hinsichtlich der nach dem teilweisen klägerischen Obsiegen in erster Instanz noch anhängigen Anfechtungsklage – Erfolg (siehe 2.). Im Übrigen ist die Klage abzuweisen und die Berufung gegen das erstinstanzliche Urteil zurückzuweisen, da der nunmehr in zweiter Instanz gestellte Feststellungsantrag erfolglos bleibt (siehe 3.).
- 16 1. Die in zweiter Instanz vorgenommene Änderung der klägerischen Anträge – Rückkehr zu einer Kombination aus Anfechtungs- und Feststellungsklage – ist sachdienlich i.S.v. § 91 Abs. 1 VwGO, weswegen dahinstehen kann, ob der Beklagte sich darauf eingelassen hat oder nicht. Nur über diese geänderten Anträge ist zu entscheiden.
- 17 2. Die in zweiter Instanz anhängige Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist zulässig und begründet.
- 18 2.1. Der streitgegenständliche Bescheid ist ein Verwaltungsakt i.S.v. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO i.V.m. Art. 35 Satz 1 BayVwVfG. Sein Regelungsinhalt ist zwar auslegungsbedürftig, zumal der Bescheid keine formelle Tenorierung aufweist, aber im Ergebnis auch auslegungsfähig, so dass der Bescheid nicht schon mangels Bestimmtheit

(Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) nichtig ist, sich insoweit die Frage einer Nichtigkeitsfeststellungsklage (§ 43 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) also nicht stellt. Zur Auslegung des Inhalts des Verwaltungsakts ist auch dessen Begründung heranzuziehen.

- 19 Mit der Formulierung, die Grünlandumbrüche würden „abgelehnt“, wird nicht zum Ausdruck gebracht, dass eine Ausnahme nach Art. 3 Abs. 5 i.V.m. Abs. 4 BayNatSchG, eine Ausnahme von der Soll-Vorschrift des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG oder eine Befreiung gemäß § 67 BNatSchG abgelehnt wird. Im Zeitpunkt des Bescheiderlasses waren Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG noch nicht in Kraft; dies ist erst seit dem 1. August 2019 der Fall (vgl. § 2 des Änderungsgesetzes vom 24.7.2019, GVBl S. 405). Der bei Bescheiderlass für Grünlandumbrüche einschlägige und im Bescheid (dort S. 2 siebter Absatz) zitierte Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG enthält kein Gestattungsreglement. Es kann in diesem Zusammenhang dahinstehen, ob der Soll-Bestimmung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayNatSchG implizit eine Ausnahmemöglichkeit innewohnt (vgl. Fischer-Hüftle in Fischer-Hüftle/Egner/Meßerschmidt/Mühlbauer, Naturschutzrecht in Bayern, Stand Oktober 2019, Art. 3 BayNatSchG Rn. 16). Denn selbst wenn dies zutreffen sollte, ist dem hier streitgegenständlichen Bescheid nicht ansatzweise zu entnehmen, dass er die Frage einer „Ausnahme“ auch nur erwogen hätte, zumal der Kläger sich auch nicht mit der Bitte um eine „Ausnahme“, sondern um eine „Auskunft“ an das Landratsamt gewandt hatte. Aus dem gleichen Grund scheidet auch eine Auslegung als Ablehnung einer (vom Kläger nicht beantragten) Befreiung (§ 67 BNatSchG) aus. Gegen die Auslegung als Ausnahme- oder Befreiungsablehnung spricht zusätzlich, dass der Bescheid neben Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG auch auf § 3 Abs. 2 BNatSchG gestützt ist, der ebenfalls kein Gestattungsreglement, sondern eine Eingriffsbefugnis in Form einer Generalklausel vorsieht.
- 20 Der Bescheid ist auch nicht als schlichte „Auskunft“ auszulegen, auch wenn der Kläger lediglich eine solche beantragt hatte. Dagegen spricht schon die äußere Form des Bescheids, dem eine Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt ist. Außerdem spricht die Zitierung von § 3 Abs. 2 BNatSchG als Befugnis gegen die Annahme einer Auskunft, weil für einen schlichten Hinweis auf die aus Sicht der Verwaltung bestehende Rechtslage keine derartige Befugnis erforderlich gewesen wäre.
- 21 Vielmehr ist der Bescheid dahin auszulegen, dass der vom Kläger beabsichtigte und von der Verwaltung abgelehnte Grünlandumbruch dem Kläger untersagt wird, und zwar schon vor seiner Vornahme (präventives Verbot). Für diese Auslegung spricht

vor allem, dass der Bescheid auf die Generalbefugnis des § 3 Abs. 2 BNatSchG gestützt ist.

22 2.2. Das für die Anfechtung erforderliche Rechtsschutzbedürfnis des Klägers liegt vor.

23 2.2.1. Ergeht – wie hier – ein Bescheid, der den (Dauer)Grünlandumbruch präventiv verbietet, dann reicht es – abgesehen von der Frage einer zusätzlichen allgemeinen Feststellungsklage (siehe unten 3.) – hin, diesen den Adressaten belastenden (und nicht nur eine Vergünstigung versagenden) Bescheid anzufechten.

24 2.2.2. Der in § 16 Abs. 3 Satz 1 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes (Direkt-ZahlDurchfG) vorgesehene agrarförderrechtliche Genehmigungsvorbehalt für Dauergrünlandumbrüche stellt das Rechtsschutzbedürfnis des Klägers für die vorliegende Anfechtungsklage schon deshalb nicht in Frage, weil der Kläger eine solche agrarförderrechtliche Genehmigung nicht im eigenen Namen, sondern lediglich namens der Betriebsinhaberin aufgrund der ihm von dieser ausgestellten Vollmacht beantragen könnte, während der streitgegenständliche präventive Untersagungsbescheid an den Kläger selbst gerichtet ist, wobei der Kläger im vorangegangenen Verwaltungsverfahren auch im eigenen Namen aufgetreten war.

25 2.3. In der Sache ist der streitgegenständliche Bescheid jedenfalls wegen eines Ermessensfehlers rechtswidrig und deshalb aufzuheben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 114 VwGO).

26 2.3.1. Der maßgebliche Zeitpunkt bei Anfechtungsklagen gegen Dauerverwaltungsakte – wie hier – bestimmt sich nach dem jeweils einschlägigen materiellen Fachrecht; enthält dieses keine besonderen zeitlichen Vorgaben, kommt es bei derartigen Klagen regelmäßig auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten tatsächengerichtlichen Verhandlung an (vgl. BVerwG, B.v. 9.7.2019 – 6 B 2.18 – NVwZ 2019, 1771 Rn. 9 m.w.N.), soweit dies vom zeitlichen Umfang des klägerischen Aufhebungsbegehrens erfasst ist (BVerwG, U.v. 27.1.1993 – 11 C 35.92 – BVerwGE 92, 32/35 f.), wobei im Fall eines zeitlich nicht eingegrenzten Aufhebungsantrags im Zweifel anzunehmen ist, dass die Aufhebung für den gesamten Zeitraum der Wirksamkeit des Dauerverwaltungsakts begehrt wird (BVerwG, B.v. 5.1.2012 – 8 B 62.11 – NVwZ 2012, 510 Rn. 13 m.w.N.). Hat sich in solchen Fällen die Sach- oder Rechtslage seit Bescheiderlass geändert, ist für die Zeiträume vor und nach dieser Änderung jeweils eine

gesonderte Prüfung der Erfolgsaussichten der Anfechtungsklage vorzunehmen (BVerwG, B.v. 9.7.2019 – 6 B 2.18 – NVwZ 2019, 1771 Rn. 9 m.w.N.).

- 27 Sind für einen Bescheid mehrere Rechtsgrundlagen in Betracht zu ziehen, ist die Frage des maßgeblichen Zeitpunkts als Frage des materiellen Fachrechts (siehe oben) bei den jeweils in Betracht kommenden (nicht ohnehin ausscheidenden) Rechtsgrundlagen zu beantworten.
- 28 2.3.2. Auf den im Bescheid als Befugnisnorm genannten § 3 Abs. 2 BNatSchG konnte die streitgegenständliche präventive Untersagung zu keinem Zeitpunkt gestützt werden, weil alle hier seit Bescheiderlass in Betracht kommenden Vorschriften zu Grünlandumbrüchen (Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG bzw. Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG) landesrechtlicher Natur sind, während § 3 Abs. 2 BNatSchG schon nach seinem Wortlaut ausschließlich Verstöße gegen Bundesrecht erfasst, wobei nach dem zugrunde liegenden Regierungsentwurf die Regelung der Ausführung von fortgeltendem oder künftig erlassendem Landesnaturschutzrecht aus „kompetenzrechtlichen Gründen“ (Art. 84 Abs. 1 GG) den Ländern obliegt (BT-Drs. 16/12274 S. 51 rechte Spalte vorletzter Absatz). Bei Landesrecht, das nicht auf Bundesrecht beruht oder von diesem abweicht, ist die Generalklausel des § 3 Abs. 2 BNatSchG nicht einschlägig (Hendrischke in Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 3 Rn. 25, 46; Brinktrine in Giesberts/Reinhardt, BeckOK, Stand 1.4.2020, § 3 Rn. 22; Krohn in Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 3 Rn. 9, 41; Müller-Walter in Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. 2013, § 3 BNatSchG Rn. 6; Lütkes in Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 8).
- 29 2.3.3. Allerdings ist das Gericht, wenn es zu der Erkenntnis kommt, dass der Verwaltungsakt zu Unrecht auf die von der Behörde herangezogene Rechtsnorm gestützt ist, – schon im Hinblick auf § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO, der verlangt, dass der Verwaltungsakt (objektiv) rechtswidrig „ist“ – verpflichtet zu prüfen, ob (und ggf. in welchem Umfang) der Bescheid mit Blick auf eine andere Rechtsgrundlage aufrechterhalten werden kann, sofern der Bescheid durch die Berücksichtigung der anderen Rechtsnorm nicht in seinem Wesen verändert wird (BVerwG, B.v. 29.7.2019 – 2 B 19.18 – NVwZ-RR 2020, 113 Rn. 24).

- 30 Dabei führt die Angabe einer unrichtigen Rechtsgrundlage als solches nicht zum einem Verstoß gegen Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG, weil aus dieser Vorschrift lediglich eine formelle Begründungspflicht, nicht aber eine Pflicht zur objektiv richtigen Begründung folgt; auch steht dabei keine Umdeutung (Art. 47 BayVwVfG) im Raum, solange der Inhalt der Regelung als solcher nicht geändert wird (vgl. BVerwG, B.v. 28.8.1980 – 4 B 67.80 – juris Rn. 6; B.v. 29.7.2019 – 2 B 19.18 – NVwZ-RR 2020, 113 Rn. 24 m.w.N.).
- 31 Hinsichtlich des besagten Kriteriums, dass sich durch die Berücksichtigung der anderen Rechtsgrundlage das Wesen des Bescheids nicht verändern darf, bestehen bei Ermessensentscheidungen allerdings engere Grenzen als bei gebundenen Verwaltungsakten. Bei gebundenen Verwaltungsakten schadet eine inhaltlich fehlerhafte Begründung (auch) zur zugrundeliegenden Rechtsgrundlage von vornherein grundsätzlich nicht und geht es allein darum, ob sich bei objektiver gerichtlicher Betrachtung eine Grundlage für die ergangene Regelung findet (BVerwG, B.v. 29.7.2019 a.a.O. m.w.N.). Dagegen gelten für die Frage einer Wesensänderung durch ein Auswechseln der Rechtsgrundlage durch das Gericht bei Ermessensentscheidungen strengere Anforderungen; insoweit sind die Zielsetzungen und die Voraussetzungen der im Bescheid gewählten und der tatsächlich einschlägigen Norm in den Blick zu nehmen, wobei insoweit die Anforderungen an ein Nachschieben von Gründen entsprechend gelten (NdsOVG, U.v. 1.4.2008 – 4 LC 59.07 – juris Rn. 43; OVG Hamburg, U.v. 11.4.2013 – 4 Bf 141/11 – juris Rn. 92; OVG Saarl, B.v. 7.8.2013 – 3 A 295/13 – juris 10 f. m.w.N.).
- 32 Schließlich ist, selbst wenn diese Anforderungen für die Berücksichtigung einer anderen als der im Bescheid genannten Rechtsgrundlage als solche vorliegen sollten, damit noch nicht gesagt, dass der jeweilige Bescheid das von der (objektiv) richtigen Rechtsgrundlage eröffnete Ermessen fehlerfrei (vgl. § 114 VwGO) ausgeübt hätte. Vielmehr ist dies im jeweiligen Einzelfall zu prüfen und in diesem Zusammenhang auch zu erwägen, ob die Verwaltung während des Prozesses möglicherweise Ermessenserwägungen in zulässiger Weise nachgeschoben hat und ob sich gegebenenfalls aufgrund solcher nachgeschobener Ermessenserwägungen eine nach dem ursprünglichen Bescheid unzureichende Ermessensausübung nunmehr als fehlerfrei darstellt. Insoweit gilt auch im Fall der gerichtlichen Berücksichtigung einer anderen Rechtsgrundlage als der im Bescheid angegebenen nichts anderes als bei einer unveränderten Rechtsgrundlage (vgl. OVG Hamburg, U.v. 11.4.2013 – 4 Bf 141/11 – juris Rn. 76, 88 ff. und

92), und zwar auch hinsichtlich der insoweit gebotenen Bestimmtheit der nachgeschobenen Erklärung (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – NVwZ 2014, 151 Rn. 35). Unproblematisch sind insoweit nur Fälle, in denen das Ermessen auf Null reduziert ist (vgl. BVerwG, B.v. 29.7.2019 – 2 B 19.18 – NVwZ-RR 2020, 113 Rn. 27 ff.).

- 33 2.3.4. Vor diesem Hintergrund lässt sich der Bescheid nicht auf § 17 Abs. 8 BNatSchG i.V.m. Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG stützen, weil § 17 Abs. 8 BNatSchG schon nach seinem Wortlaut („...die weitere Durchführung...untersagen“) einen bereits „vorgenommenen Eingriff“ voraussetzt (BVerwG, U.v. 1.9.2016 – 4 C 4.15 – BVerwGE 156, 94 Rn. 25), wofür hier nichts ersichtlich ist.
- 34 2.3.5. Art. 6 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG scheidet als Befugnisnorm schon deshalb aus, weil der streitgegenständliche Bescheid keine „vorläufige Einstellung“ eines durchgeführten Eingriffs angeordnet hat.
- 35 2.3.6. Schließlich findet die streitgegenständliche präventive Untersagung auch in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG jedenfalls deshalb keine Rechtsgrundlage, weil die Ermessenserwägungen des Bescheids in keinem der maßgeblichen Zeiträume, für die die Rechtmäßigkeit zu prüfen ist (siehe 2.3.6.1.), den Ermessensanforderungen dieser Bestimmung (siehe 2.3.6.2.) gerecht werden (siehe 2.3.6.3.), und zwar selbst dann, wenn zugunsten des Beklagten unterstellt wird, dass diese Befugnisnorm in Fällen von Art. 3 Abs. 3 bis 5 BayNatSchG anwendbar ist (siehe 2.3.7.) und tatbestandlich ein „Eingriff“ (siehe 2.3.8.) vorliegt, wobei das Genehmigungsverfahren nach § 16 Abs. 3 Direkt-ZahlDurchfG im Fall des Klägers schon deshalb keine vorrangige „behördliche Zulassung“ i.S.v. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG darstellt, weil dieser nicht Betriebsinhaber ist und – wie gezeigt – eine derartige agrarrechtliche Genehmigung nicht im eigenen Namen, sondern nur namens der Betriebsinhaberin aufgrund der von dieser erteilten Vollmacht beantragen könnte (siehe 2.2.2.).
- 36 2.3.6.1. Weil Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG keine Anhaltspunkte für die Maßgeblichkeit eines anderen Zeitpunkts als der letzten gerichtlichen Tatsachenverhandlung enthält, ist die Rechtmäßigkeitsprüfung, wenn Dauerverwaltungsakte wie der vorliegende nach dieser Norm beurteilt werden, bis hin zu diesem Zeitpunkt zu erstrecken, wenn das klägerische Aufhebungsbegehren so weit reicht (siehe 2.3.1.), wovon hier auszugehen ist, weil der klägerische Antrag keine zeitliche Einschränkung vorsieht.

- 37 Dabei ist vorliegend mit dem Inkrafttreten des Änderungsgesetzes vom 24. Juli 2019 (GVBl S. 405) zum 1. August 2019 nach Bescheiderlass eine Rechtsänderung eingetreten, so dass für die Rechtmäßigkeitsprüfung zwischen dem Zeitraum vom Erlass des Bescheids bis zum 1. August 2019 einerseits und dem Zeitraum vom 1. August 2019 bis zur Berufungsverhandlung (13.7.2020) andererseits zu differenzieren ist.
- 38 Allerdings leidet der Bescheid unterschiedslos für beide besagten Zeiträume unter Ermessensfehlern, die auch nicht während des Prozesses nachträglich geheilt wurden, so dass sich trotz der gebotenen Aufspaltung nach Zeiträumen insoweit keine unterschiedlichen Bewertungen für diese zu trennenden Zeiträume ergeben (siehe 2.3.6.3.).
- 39 2.3.6.2. Die von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG der Verwaltung ermöglichte Untersagung von Eingriffen ist eine Ermessensentscheidung, was das Gesetz mit der Formulierung „...kann...“ zum Ausdruck bringt. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG die Untersagung unter anderem an die (tatbestandliche) Voraussetzung knüpft, dass „die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft im Rang vorgehen“. Zwar ist danach bereits auf der gerichtlich vollständig überprüfbaren Tatbestandsebene eine Abwägung vorzunehmen. Trotz dieser tatbestandlichen Vorgabe schreibt Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG – als sog. Koppelungsvorschrift (vgl. BVerwG, U.v. 19.8.1988 – 8 C 117.86 – BVerwGE 80, 90/95) – allerdings auf der Rechtsfolgenseite eindeutig die Untersagung nicht zwingend vor, sondern stellt diese lediglich ins Ermessen der Verwaltung.
- 40 Ein schon am Wortlaut des Gesetzes ablesbares Charakteristikum der in Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG vorgesehenen Rechtsfolge ist dabei, dass sie (im Vergleich mit Art. 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 BayNatSchG) eher weit gefasst ist („...kann...untersagen...“) und der Verwaltung damit relativ viel Raum gibt, nicht nur ein „Entschließungsermessen“, sondern auch ein Auswahlermessen auszuüben, wobei Letzteres nicht nur quantitative, etwa auf die Frage Gesamtfläche oder Teilflächen, sondern auch qualitative Differenzierungen ermöglicht, etwa ob zunächst zugewartet wird, bis ein Eingriff stattfindet, um diesen dann zu stoppen und ggf. rückgängig zu machen, oder ob – wie hier – eine Untersagung in Bescheidform präventiv, also schon bevor es überhaupt tatsächlich zu einem Eingriff gekommen ist, ausgesprochen wird.

- 41 Für die somit bei einer Untersagung gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG in aller Regel – abgesehen von Fällen einer Ermessensreduzierung – gebotene behördliche Ermessensausübung hat die Verwaltung sämtliche Bestandteile des zu entscheidenden Sachverhalts zu bewerten, sodann ebenfalls alle entscheidungserheblichen Sachverhaltsbestandteile im Verhältnis zueinander zu gewichten und schließlich zu entscheiden, ob und inwieweit sie trotz gegebenenfalls im Raum stehender (grund)rechtlich relevanter privater Belange einen Eingriff untersagt (vgl. allgemein BayVGH, U.v. 1.10.2019 – 14 BV 17.419 – NVwZ-RR 2020, 593 Rn. 59 in einem Vorkaufsfall). Diese Argumentationsobliegenheit der Verwaltung ergibt sich schon aus dem Wesen des Ermessens selbst, bei dem es der Verwaltung auch bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Eingriffsuntersagung im Ausgangspunkt möglich ist, auf diese gänzlich zu verzichten, wenn dafür hinreichende Gründe im Raum stehen, und wird vom Gesetz vorausgesetzt, wenn in § 114 Satz 1 VwGO von „...Gebrauch gemacht...“ und in § 114 Satz 2 VwGO von „...Ermessenserwägungen...“ die Rede ist. Dabei lässt sich die zur Begründung einer Eingriffsuntersagung erforderliche Argumentationstiefe nicht abstrakt bestimmen, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Bei der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung derartiger Ermessensentscheidungen kommt dem Gericht kein eigenes Ermessen zu; vielmehr ist es insoweit auf die von § 114 VwGO vorgegebenen Kontrollgrenzen beschränkt.
- 42 Es kann dabei vorliegend dahinstehen, ob in Fällen bereits erfolgter Eingriffe zumindest das Entschließungsermessen in dem Sinn „intendiert“ ist, dass dann ein Einschreiten der Regelfall sein dürfte und insoweit keiner weiteren Begründung bedarf (vgl. VG Regensburg, U.v. 23.11.2011 – RO 4 K 09.01105 – juris Rn. 92). Denn vorliegend geht es – anders als bei dieser verwaltungsgerichtlichen Entscheidung – gerade nicht um ein Einschreiten gegen einen bereits eingetretenen rechts- oder ordnungswidrigen Zustand, sondern um eine präventive Untersagung.
- 43 2.3.6.3. Vor diesem Hintergrund erweist sich der streitgegenständliche Bescheid – selbst wenn zugunsten des Beklagten unterstellt wird, dass die Voraussetzungen für eine Berücksichtigung des Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG anstelle des im Bescheid zitierten § 3 Abs. 2 BNatSchG vorliegen – im Hinblick auf das von Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG eingeräumte Ermessen (für dessen Reduzierung auf Null hier zu keinem Zeitpunkt seit Bescheiderlass etwas ersichtlich war, zumal ein Grünlandumbruch noch gar nicht stattgefunden hat) in mehrfacher Hinsicht als ermessensfehlerhaft.

- 44 Hauptmanko ist, dass der streitgegenständliche Bescheid schon auf der Ebene des Entschließungsermessens nicht ansatzweise begründet, weshalb sich die Verwaltung überhaupt entschlossen hat, einen förmlichen Untersagungsbescheid zu erlassen, obwohl der Kläger im Verwaltungsverfahren lediglich um eine „Auskunft“ gebeten hatte, so dass auch eine formlose Auskunft zur rechtlichen Einschätzung der Naturschutzbehörde in Betracht gekommen wäre (so im Fall von VG Regensburg, U.v. 8.4.2014 – RO 4 K 13.1557 – juris Rn. 8 f.).
- 45 Hinzu kommt, dass sich die Verwaltung hier entschieden hat, die Untersagung präventiv, also bevor es überhaupt tatsächlich zu einem Eingriff gekommen ist, auszusprechen. Auch für eine Begründung dieser Handhabung des Ermessens hätte vorliegend Anlass bestanden, weil der Kläger sich aktiv an die Verwaltung gewandt hatte und nicht ansatzweise ersichtlich ist, dass die Gefahr bestanden haben könnte, dass er im Fall einer negativen behördlichen „Auskunft“ sogleich mit dem physischen Umbruch des Grünlands beginnen würde. Dabei ist zu sehen, dass ihm auch ohne präventive Untersagungsverfügung (bereits bei bloßer Auskunft) die Möglichkeit einer allgemeinen Feststellungsklage offen gestanden hätte (siehe 3.; vgl. VG Regensburg, U.v. 8.4.2014 – RO 4 K 13.1557 – Rn. 8 f., 31 f.) und der streitgegenständliche Bescheid keine Sofortvollzugsanordnung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) enthält, so dass der Bescheid in der vom Beklagten gewählten Form (mangels gesetzlich im bayerischen Naturschutzrecht vorgesehenen Sofortvollzugs, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Alt. 2 VwGO) den Kläger so nicht an einem Umbruch gehindert hätte.
- 46 Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Entscheidung der Verwaltung, ihr Ermessen wie geschehen zu handhaben, im Rahmen des durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayNatSchG eröffneten Ermessens (abstrakt gesehen) mit einer hinreichenden Begründung rechtfertigen ließe, wenn die vom Senat zugunsten des Beklagten unterstellten tatbestandlichen Voraussetzungen (siehe 2.3.6., 2.3.7., 2.3.8.) vorliegen sollten.
- 47 Eine derart hinreichende Begründung enthält der streitgegenständliche Bescheid aber nicht und wurde ihm auch nicht mit der hierfür erforderlichen Bestimmtheit (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – NVwZ 2014, 151 Rn. 35) nachträglich (vor oder nach dem Inkrafttreten der Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG zum 1.8.2019) hinzugefügt, so dass die besagten Ermessensfehler auch nicht im Wege des Nachschiebens von Gründen geheilt worden sind.

- 48 Insbesondere betreffen die Ausführungen des Beklagten in der Berufungsverhandlung, dass aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung von Wiesen für die Artenvielfalt, wie dies inzwischen der Gesetzgeber mit der Regelung des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG zum Ausdruck gebracht habe, ein Eingriff bei einem Wiesenumbruch vorliege (Sitzungsprotokoll S. 3 dritter Absatz), die Tatbestandsseite der Norm, nicht aber das auf der Rechtsfolgenseite eröffnete Ermessen. Soweit der Beklagte in diesem Zusammenhang weiter ausgeführt hat (Sitzungsprotokoll a.a.O.), bei den Wiesen handle es sich in der Regel um mäßig artenreiche Glatthaferwiesen, das Feldstück 5 aber sei jedenfalls eine artenreiche Glatthaferwiese, hinsichtlich der Hangfußbereiche und des Feldstücks 1 müsse man sich genauer ansehen, ob ein Eingriff vorliege, jedenfalls beim Feldstück 5 aber handle es sich um einen Eingriff, wenn dieses umgebrochen würde, insgesamt bestehe im Landkreis grundsätzlich ein Mangel an Wiesenflächen (ca. 10%), wovon wiederum sehr wenige artenreich seien, wird damit – selbst dann, wenn insoweit ein thematischer Bezug (auch) zur Rechtsfolgenseite unterstellt wird – nicht mit der gebotenen Bestimmtheit zum Ausdruck gebracht, dass eine (über prozessuales Verteidigungsvorbringen hinausgehende Änderung des Verwaltungsakts selbst (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2013 – 8 C 46.12 – NVwZ 2014, 151 Rn. 35) im Hinblick auf die Begründung der Betätigung des behördlichen Entschließungsermessens erfolgt sein könnte.
- 49 Nichts anderes gilt für die umfangreichen schriftsätzlichen Ausführungen des Beklagten im Berufungsverfahren – auch dort wird nicht eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass damit über prozessuales Verteidigungsvorbringen hinaus der Verwaltungsakt selbst hätte geändert werden sollen.
- 50 2.3.7. Weil der Bescheid jedenfalls wegen der besagten Ermessensfehler aufzuheben ist, lässt der Senat offen, ob in Fällen des Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG ein Rückgriff auf Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG überhaupt möglich ist, oder ob der Umstand, dass Art. 3 Abs. 3 Satz 3 BayNatSchG gerade explizit nur auf § 17 Abs. 8 BNatSchG verweist, eher für einen Umkehrschluss dahingehend spricht, dass der bayerische Gesetzgeber im Rahmen dieser auf Kooperation angelegten Vorschrift (vgl. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 BayNatSchG) behördliche Untersagungen gerade nicht präventiv, sondern erst nach Vornahme eines Eingriffs, dann aber in aller Regel nach der Soll-Vorschrift des § 17 Abs. 8 BNatSchG ermöglichen wollte.

51 2.3.8. Der vorliegende Fall gibt auch keinen Anlass, die Frage abschließend zu klären, inwieweit in Fällen von Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG (Umbruch erosionsgefährdeten Grünlands) oder von Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und Abs. 5 BayNatSchG (Umbruch von Dauergrünland) bei der tatbestandlichen Prüfung des Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG das begriffliche Vorliegen eines Eingriffs i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG durch Art. 3 Abs. 3 bis 5 BayNatSchG vorgegeben ist oder ob vielmehr in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob die in § 14 „Abs. 1“ BNatSchG genannte qualitative Eingriffsvoraussetzung der „erheblichen Beeinträchtigung“ der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbilds vorliegt, die nach § 14 Abs. 1 BNatSchG zu den äußeren Voraussetzungsalternativen der Gestaltveränderung von Grundflächen, der Nutzungsveränderung von Grundflächen oder der Grundwasserspiegelveränderung hinzutreten müssen. Zwar hat der bayerische Gesetzgeber insbesondere bei der Einführung des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG deutlich betont, dass diese Vorschrift die „Kernregelung“ der Gesetzesnovelle darstellt (LT-Drs. 18/1736 S. 7). Allerdings spricht gegen die Annahme einer normativen landesrechtlichen Vorgabe dahingehend, die besagten qualitativen Eingriffsvoraussetzungen des § 14 Abs. 1 BNatSchG seien im Fall von (Dauer)Grünlandumbrüchen (abweichend vom Bundesrecht) nicht mehr zu prüfen, schon der formale Umstand, dass der bayerische Gesetzgeber weder in Art. 3 BayNatSchG noch in Art. 6 BayNatSchG eine Abweichung (auch) von § 14 „Abs. 1“ BNatSchG auch nur angedeutet hat. In der Überschrift zu Art. 3 BayNatSchG wird nur die Abweichung von § 5 BNatSchG erwähnt und in der Überschrift zu Art. 6 BayNatSchG wird zu Art. 6 Abs. 1 bis 3 (also auch Abs. 2) BayNatSchG lediglich eine Abweichung von § 14 „Abs. 3“ BNatSchG festgehalten, nicht aber auch eine Abweichung von § 14 „Abs. 1“ BNatSchG. Auch finden sich weder in den Gesetzentwürfen zur Einfügung des Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG (LT-Drs. 15/3477 S. 20) und der Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG (LT-Drs. 18/1736) Hinweise zur Frage, inwieweit bei Eintritt oder Gefahr von Verstößen gegen diese Vorschriften auf Art. 6 Abs. 2 BayNatSchG als Befugnissnorm zurückgegriffen werden kann (wobei zu sehen ist, dass das bayerische Naturschutzrecht keine dem § 3 Abs. 2 BNatSchG vergleichbare, vom Eingriffsbegriff unabhängige naturschutzrechtliche Generalklausel kennt) und inwieweit in solchen Fällen die zentrale tatbestandliche Frage, ob ein Eingriff vorliegt oder nicht, im Einzelfall schon vorgegeben (bzw. durch den Tatbestand der Art. 3 Abs. 3 bis 5 BayNatSchG indiziert) oder erst noch zu prüfen sein soll.

- 52 3. Die in zweiter Instanz infolge der – wie gezeigt sachdienlichen (siehe 1.) – Klageänderung anhängige Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) ist zulässig, aber unbegründet.
- 53 3.1. Die Feststellungsklage ist gemäß § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zulässig.
- 54 3.1.1. Die vom Kläger begehrte Feststellung, dass die beabsichtigten Grünlandumbrüche ohne naturschutzrechtliche Zulassung auf den noch streitgegenständlichen Feldstücken rechtmäßig durchgeführt werden dürfen, beschreibt ein streitiges Rechtsverhältnis zum Beklagten i.S.v. § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO.
- 55 3.1.2. Die Feststellungsklage ist vorliegend nicht subsidiär (§ 43 Abs. 2 VwGO) wegen eines Vorrangs der Verpflichtungsklage im Hinblick auf das seit 1. August 2019 in Kraft befindliche Verbot, Dauergrünland umzubrechen (Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG), und die Möglichkeit, davon eine Ausnahme (Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG) oder eine Befreiung (§ 67 BNatSchG) zu beantragen und dies gerichtlich mit einer Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO) geltend zu machen.
- 56 Zum einen könnte der Kläger eine auf eine solche Ausnahme oder Befreiung gerichtete Verpflichtungsklage schon mangels eines entsprechenden Antrags bei der Verwaltung so nicht zulässig erheben (vgl. BVerwG, B.v. 12.5.2020 – 6 B 54.19 – juris Rn. 24 m.w.N.).
- 57 Zum anderen ist unabhängig davon auch nach der besagten neuen Rechtslage eine Verpflichtungsklage nicht einschlägig, wenn begrifflich keine Dauergrünlandeigenschaft i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG vorliegt, wovon auch im Fall einer Ackerfutterfläche i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG auszugehen wäre. In solchen Fällen bestünde schon kein gesetzliches Verbot, so dass dann auch die Frage von Ausnahmen oder Befreiungen insoweit nicht im Raum stünde. So liegt es hier aus Sicht des Klägers, der bereits erstinstanzlich (Schriftsatz vom 18.11.2014 S. 3 f.) und auch in zweiter Instanz (Begründung des Berufungszulassungsantrags vom 18.2.2015 S. 3 Mitte, auf die in der Berufungsbegründung vom 19.10.2018 S. 2 Mitte explizit Bezug genommen wird) die (Dauer)Grünlandeigenschaft der betroffenen Feldstücke in Zweifel gezogen hat.

- 58 3.1.3. Schließlich führt auch das in § 16 Abs. 3 Direkt-ZahlDurchfG vorgesehene agrarförderrechtliche Genehmigungserfordernis nicht zu einer Subsidiarität (§ 43 Abs. 2 VwGO) der vorliegend vom Kläger im eigenen Namen erhobenen Feststellungsklage, weil der Kläger – wie gezeigt (siehe 2.2.2.) – eine solche agrarförderrechtliche Genehmigung nicht im eigenen Namen, sondern lediglich namens der Betriebsinhaberin aufgrund der ihm von dieser ausgestellten Vollmacht, beantragen könnte.
- 59 3.2. Die Feststellungsklage ist jedoch unbegründet, weil die streitgegenständlichen Feldstücke dem Verbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG unterliegen und davon weder eine Ausnahme (Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG) noch eine Befreiung (§ 67 BNatSchG) erteilt oder auch nur beantragt ist, wobei es im Hinblick auf das mit der vorliegenden allgemeinen Feststellungsklage verfolgte klägerische Feststellungsbegehren auf die Rechtslage im Zeitpunkt der für die Berufungsentscheidung maßgeblichen letzten mündlichen Verhandlung ankommt (vgl. BVerwG, U.v. 3.11.1994 – 3 C 17.92 – BVerwGE 97, 79/82). Das umstrittene Rechtsverhältnis ist deshalb anhand Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG zu beurteilen, die ohne Übergangsregelung zum 1. August 2019 in Kraft getreten sind (vgl. § 2 des Änderungsgesetzes vom 24.7.2019, GVBl S. 405).
- 60 3.2.1. Die streitgegenständlichen Feldstücke unterliegen als Dauergrünland dem Umbruchsverbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG.
- 61 3.2.1.1. Der Begriff des „Dauergrünlands“ i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG ist legaldefiniert in Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG („Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes sind alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen.“). Diese Legaldefinition wird ergänzt durch das Negativkriterium, dass bloß vorübergehend angelegte „Ackerfutterflächen“ vom Umbruchsverbot ausgenommen sind, was sich aus Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG ergibt („Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind kein Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes.“).
- 62 Schon aus diesen expliziten Definitionen geht deutlich hervor, dass der bayerische Landesgesetzgeber im Bereich des Bayerischen Naturschutzgesetzes einen eigenständigen „Dauergrünland“-Begriff geschaffen hat, der rein naturschutzrechtlich und unabhängig von den agrarförderrechtlichen Begriffsbestimmungen zu interpretieren ist.

- 63 Auch die historische Auslegung spricht für eine eigenständige, vom Agrarförderungsrecht unabhängige rein naturschutzrechtliche Begrifflichkeit. Nach dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf (LT-Drs. 18/1736 S. 7) orientiert sich gerade die Kernregelung des Grünlandumbruchsverbots an § 4 des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (NatSchG-NRW). § 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 NatSchG-NRW lauten: „²Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes sind alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen. ³Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind kein Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes.“ Zu diesen erkennbar mit der bayerischen Regelung inhaltsgleichen Bestimmungen führt der zugehörige nordrhein-westfälische Regierungsentwurf vom 17. Februar 2016 (NRW-LT-Drs. 16/11154 S. 16) unter anderem aus:
- 64 „Die Vorgaben gehen über das sogenannte Greening im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik hinaus. Zudem zählt – abweichend von der Agrarförderung – mehrjähriger Ackerfutterbau (z.B. Anbau von Ackergras, Klee gras) nicht zum Dauergrünland. Andererseits sind im Rahmen etwa von Naturschutzmaßnahmen oder von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen neu geschaffene Grünlandflächen ab dem Abschluss der Maßnahmeumsetzung (d.h. der erfolgten Neuschaffung von Grünland) und nicht erst ab dem sechsten Jahr als Dauergrünland anzusehen. Der Aspekt der Dauerhaftigkeit bezieht sich hier auf die auf unabsehbare (künftige) Dauer der Grünlandnutzung ausgerichtete Zweckbestimmung einer Nutzung als Wiese, Mähweide oder Weide.“
- 65 Diese Passage der Begründung zu dem vom bayerischen Gesetzgeber wie gezeigt explizit in Bezug genommenen § 4 NatSchG-NRW macht die Eigenständigkeit des naturschutzrechtlichen Dauergrünlandbegriffs deutlich.
- 66 3.2.1.2. Angewendet auf den vorliegenden Fall sind die hier streitgegenständlichen Feldstücke naturschutzrechtlich als Dauergrünland anzusehen, wobei die agrarrechtliche Gegenargumentation der Klagepartei (vgl. insbesondere den erstinstanzlichen Schriftsatz vom 18. November 2014 S. 2 f. mit Hinweis auf Art. 2 Buchst. c VO (EG) Nr. 1120/2009) insoweit ins Leere geht wegen der – wie gezeigt (siehe 3.2.1.1.) – eigenständigen naturschutzrechtlichen Begrifflichkeiten der in Art. 3 Abs. 4 und 5 Bay-NatSchG geschaffenen Neuregelung, die im vorliegend maßgeblichen Zeitpunkt der Berufungsverhandlung (siehe 3.2.) zu beachten ist.

- 67 Für die streitgegenständlichen Feldstücke wurde nach dem eigenen Vortrag des Klägers (Schriftsatz vom 18. November 2014 S. 2) im Jahr 2010 ein agrarrechtlicher Förderungsantrag hinsichtlich einer Grünlandnutzung gestellt. Sie werden seitdem als Grünland bewirtschaftet, was schon für sich betrachtet dafür spricht, dass es sich insoweit im maßgeblichen Zeitpunkt der Berufungsverhandlung um „Dauergrünland“ handelt, weil es dem bayerischen Gesetzgeber, wie schon dem seinerseits als Vorbild herangezogenen nordrhein-westfälischen Gesetzgeber (siehe 3.2.1.1.) beim Aspekt der Dauerhaftigkeit um die „auf unabsehbare (künftige) Dauer der Grünlandnutzung ausgerichtete Zweckbestimmung einer Nutzung als Wiese, Mähweide oder Weide“ (NRW-LT-Drs. 18/11154 S. 151) ging.
- 68 Unabhängig davon ist auch weder vorgetragen noch ersichtlich, dass diese Feldstücke in den Jahren davor als Acker genutzt worden wären. Selbst wenn es – wie in der erstinstanzlichen Verhandlung klägerseits vorgetragen – im Laufe der Jahre zu Umbrüchen gekommen sein sollte, wofür die Klagepartei allerdings keinen Zeitpunkt benennen konnte (Sitzungsprotokoll des Verwaltungsgerichts vom 9.12.2014 S. 3 zweiter Absatz), so wäre jedenfalls in der Zeit ab dem Jahr 2000 nicht ersichtlich, dass es im Zusammenhang mit derartigen Umbrüchen auch zu einer Acker-„Nutzung“, also dem Anbau anderer Feldfrüchte als Gras gekommen wäre (vgl. Sitzungsprotokoll des Verwaltungsgerichts vom 9.12.2014 S. 3). Letzteres spricht auch gegen die Annahme einer „Ackerfutterfläche“ i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG – denn es ist weder vorgetragen noch ersichtlich, dass zu einem früheren Zeitpunkt auf den streitgegenständlichen Feldstücken eine Ackernutzung (mit einem Anbau anderer Feldfrüchte als Gras) schon stattgefunden hätte und dass davon bloß vorübergehend („...nicht auf Dauer...“ i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG) auf eine Ackerfutterfläche (mit zeitweisem Anbau von Gras) übergegangen worden wäre.
- 69 3.2.1.3. Angesichts der somit begrifflich gegebenen und auch durch Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG nicht ausgeschlossenen Dauergrünlandeigenschaft i.S.v. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Satz 2 BayNatSchG unterliegen die streitgegenständlichen Feldstücke somit im maßgeblichen Zeitpunkt der Berufungsverhandlung dem Umbruchsverbot.
- 70 3.2.2. Nachdem weder eine Ausnahme nach Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG noch eine Befreiung nach § 67 BNatSchG für das hinsichtlich der streitgegenständlichen Feldstücke

bestehende gesetzliche Umbruchsverbot erteilt oder auch nur beantragt und vorliegend auch nicht streitgegenständlich ist, wird das besagte Umbruchsverbot auch nicht gemäß Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG oder gemäß § 67 BNatSchG durchbrochen.

- 71 3.2.3. Angesichts der im maßgeblichen Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung jedenfalls im Hinblick auf Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG eindeutigen Erforderlichkeit einer Ausnahme gemäß Art. 3 Abs. 5 BayNatSchG oder Befreiung nach § 67 BNatSchG und der angesichts des Fehlens einer solchen naturschutzrechtlichen Zulassung – in dem für die Feststellungsklage maßgeblichen Zeitpunkt der Berufungsverhandlung (siehe 3.2.) – ebenso eindeutigen formellen Unzulässigkeit des klägerseits beabsichtigten Grünlandumbruchs (siehe 3.2.1.) ist nicht weiter zu prüfen, ob der Grünlandumbruch im Hinblick auf Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG gegenwärtig oder in der Vergangenheit rechtmäßig auch ohne naturschutzrechtliche Zulassung möglich ist oder war.
- 72 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Weil hinsichtlich der Anfechtungsklage der Beklagte, im Übrigen aber der anwaltlich vertretene Kläger unterliegt, sind die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen hälftig zu teilen.
- 73 5. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11 und § 711 ZPO.
- 74 6. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil im Hinblick auf die für das vorliegende Berufungsurteil tragenden Entscheidungsgründe keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Revisionszulassungsgründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

- 75 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungs-

gerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

76 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfungsverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Koch

Dr. Hasl-Kleiber

Dr. Rötzer

77

Beschluss:

78

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

79

Gründe:

80

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. §§ 47, 52 Abs. 2 GKG.

81

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Koch

Dr. Hasl-Kleiber

Dr. Rötzer