

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

VwGO §§ 43, 88, 137 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, § 144 Abs. 4

BNatSchG § 3 Abs. 2, § 5 Abs. 2 Nr. 5, §§ 13 ff., 17 Abs. 1, 3 und 8, § 44

NAGBNatSchG §§ 5, 7

Stichworte:

Klagebegehren; Auslegung des Rechtsschutzziels; Feststellungsklage bei Streit über Genehmigungsbedürftigkeit; Verpflichtungsbegehren; naturschutzrechtliche Befreiung; Verbotstatbestand; naturschutzrechtliche Eingriffsregelung; Zwangsgeldandrohung.

Leitsätze:

1. Die Regelung in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG, nach der auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist, enthält kein Verbot i.S.v. § 67 Abs. 1 BNatSchG.

2. § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG setzt einen "vorgenommenen" Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG voraus, dessen "weitere Durchführung" die Behörde untersagen kann. Die (vorsorgliche) Untersagung noch nicht erfolgter Eingriffe kann hierauf nicht gestützt werden.

Urteil des 4. Senats vom 1. September 2016 - BVerwG 4 C 4.15

I. VG Stade vom 8. Oktober 2013

Az: VG 1 A 2305/12

II. OVG Lüneburg vom 30. Juni 2015

Az: OVG 4 LC 285/13





BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 C 4.15
OVG 4 LC 285/13

Verkündet
am 1. September 2016

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 1. September 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Beklagten gegen das Urteil des Nieder-
sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 30. Juni 2015
wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Versagung einer naturschutzrechtlichen Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG sowie die Rechtmäßigkeit verschiedener naturschutzrechtlicher Anordnungen.
- 2 Der Kläger ist Eigentümer eines landwirtschaftlich genutzten Grundstücks. Teil dieses Grundstücks war eine nahezu 2,3 ha große Grünlandfläche. Im Januar 2012 stellte der Beklagte fest, dass der Kläger mit dem Umbruch dieser Grünlandfläche in Form eines Tiefumbruchs mittels Baggers begonnen hatte. Er untersagte dem Kläger den weiteren Umbruch, wies aber auf die Möglichkeit einer naturschutzrechtlichen Befreiung hin.
- 3 Mit dem verfahrensgegenständlichen Bescheid lehnte der Beklagte den daraufhin vom Kläger gestellten Antrag auf Befreiung von dem Verbot des Grünland-

umbruchs auf einem Moorstandort ab. Ferner ordnete er u.a. an, dass eine Ackernutzung auch künftig unterbleiben müsse und eine Grünlanderneuerung nur ohne wendende Bodenbearbeitung (ohne Pflug) durchgeführt werden dürfe. Für den Fall, dass der Kläger den Verfügungen zuwider handle, müsse er damit rechnen, dass ein Zwangsgeld bis zu einem Betrag von 1 000 Euro gegen ihn festgesetzt werde. Widerspruch und erstinstanzliche Klage blieben erfolglos.

- 4 Auf die Berufung des Klägers änderte das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts und hob den angefochtenen Bescheid in der Gestalt des Widerspruchsbescheids und einer prozessualen Erklärung des Beklagten auf, soweit der Bescheid nicht durch Zeitablauf erledigt war. Im Übrigen wies es die Klage ab sowie die weitergehende Berufung zurück. Der Klageantrag auf Verpflichtung zur Erteilung der beantragten Befreiung müsse ohne Erfolg bleiben, denn die Maßgaben des § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG könnten nicht Gegenstand einer Befreiung sein. Die Norm enthalte kein Verbot im Sinne von § 67 Abs. 1 BNatSchG. Dagegen sei die durch den Beklagten ausgesprochene Ablehnung der Befreiung aufzuheben, um den rechtlich unzutreffenden Anschein zu beseitigen, dass dem Kläger ein von ihm gewünschtes Verhalten aufgrund der Ablehnung verboten sei. Eine solche isolierte Aufhebung sei zulässig. Die noch verfahrensgegenständlichen Anordnungen seien rechtswidrig. Als Rechtsgrundlage komme nur § 3 Abs. 2 BNatSchG in Betracht. Das hiernach eröffnete Ermessen habe der Beklagte jedoch nicht oder zumindest fehlerhaft ausgeübt. Die Zwangsgeldandrohung teile das Schicksal der rechtswidrigen Anordnungen.
- 5 Der Beklagte hat die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Er ist der Auffassung, § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG enthalte einen unmittelbar vollzugstauglichen Verbotstatbestand, von dem nur nach Maßgabe des § 67 BNatSchG befreit werden könne. Da Befreiungsgründe nicht gegeben seien, sei die Befreiung zu Recht versagt worden. Auch die naturschutzrechtlichen Anordnungen seien rechtmäßig. Entgegen der Ansicht des Oberverwaltungsgerichts sei hierfür nicht § 3 Abs. 2 BNatSchG, sondern § 17 Abs. 8 BNatSchG die richtige Rechtsgrundlage. Dessen Voraussetzungen lägen vor. Angesichts des hierdurch eröffneten gebundenen Ermessens und des Fehlens von Anhalts-

punkten für einen atypischen Sachverhalt habe es keiner besonderen Ermessenserwägungen bedurft. Aber selbst wenn die Anordnungen nur auf § 3 Abs. 2 BNatSchG gestützt werden könnten, seien sie ermessensfehlerfrei ergangen, weil sie der Umsetzung des Verbots aus § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG gedient hätten. Dem entsprechend sei auch die Zwangsmittelandrohung nicht zu beanstanden.

6 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil.

II

7 Die zulässige Revision des Beklagten bleibt erfolglos. Das angefochtene Urteil verletzt zwar Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), denn das Obergericht hat das Klagebegehren des Klägers unzutreffend erfasst und damit gegen § 88 VwGO verstoßen (1.). Die Aufhebung des angefochtenen Bescheids, soweit er noch verfahrensgegenständlich ist, erweist sich aber i.S.v. § 144 Abs. 4 VwGO im Ergebnis als zutreffend (2.).

8 1. Das Obergericht hat den Verpflichtungsantrag des Klägers abgewiesen, weil eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG nicht erteilt werden könne, den Ablehnungsbescheid aber gleichwohl aufgehoben, weil dieser nicht nur mit einer fehlerhaften Begründung versehen gewesen sei, sondern beim Kläger auch den Eindruck erweckt habe, dass aufgrund der Ablehnung des Befreiungsantrages die Fortsetzung des Grünlandumbruchs zu unterlassen sei (UA S. 20). Diese Verfahrensweise wird dem erkennbaren Rechtsschutzziel des Klägers nicht gerecht. Hierin liegt ein Verstoß gegen § 88 VwGO.

9 a) Nach § 88 VwGO darf das Gericht über das Klagebegehren nicht hinausgehen, ist aber an die Fassung der Anträge nicht gebunden; es hat vielmehr das tatsächliche Rechtsschutzbegehren zu ermitteln (BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1992 - 8 C 72.90 - Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 19 S. 4 f.; Beschluss vom 17. Dezember 2009 - 6 B 30.09 - Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 38 Rn. 3). Maßgebend für den Umfang des Klagebegehrens ist das aus dem gesamten

Parteivorbringen, insbesondere der Klagebegründung, zu entnehmende wirkliche Rechtsschutzziel (stRspr; z.B. BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2009 - 9 B 20.09 - Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 37 Rn. 2). Insoweit sind die für die Auslegung von Willenserklärungen geltenden Grundsätze (§§ 133, 157 BGB) heranzuziehen. Maßgebend ist der geäußerte Parteiwille, wie er sich aus der prozessualen Erklärung und den sonstigen Umständen ergibt; der Wortlaut der Erklärung tritt hinter deren Sinn und Zweck zurück (BVerwG, Urteil vom 27. April 1990 - 8 C 70.88 - Buchholz 310 § 74 VwGO Nr. 9 S. 5). Neben dem Klageantrag und der Klagebegründung ist auch die Interessenlage des Klägers zu berücksichtigen, soweit sie sich aus dem Parteivortrag und sonstigen für das Gericht und den Beklagten als Empfänger der Prozessklärung erkennbaren Umständen ergibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Januar 2015 - 4 B 42.14 - SächsVBl. 2015, 164 Rn. 12 m.w.N.). Der gestellte Antrag ist danach so auszulegen bzw. umzudeuten, dass er den zu erkennenden Interessen des rechtsschutzsuchenden Bürgers bestmöglich Rechnung trägt (BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 2015 - 2 BvR 1493/11 - NVwZ 2016, 238).

- 10 Der Kläger hat im Berufungsverfahren die Ansicht vertreten, der von ihm durchgeführte Grünlandumbruch sei nicht gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG verboten, einer Befreiung bedürfe es nicht. Sehe das Gericht dies anders, lägen zumindest die Befreiungsvoraussetzungen nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG vor (UA S. 9, 10). Sein Rechtsschutzziel war damit primär auf die Feststellung der "Genehmigungsfreiheit" gerichtet und nur sekundär auf die Erteilung einer entsprechenden Befreiung. Um diesem Ziel gerecht zu werden, hätte zunächst die Frage nach dem Befreiungserfordernis im Wege einer allgemeinen Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO geklärt werden müssen (BVerwG, Urteile vom 17. Januar 1972 - 1 C 33.68 - BVerwGE 39, 247 <248> und vom 18. Mai 1977 - 8 C 44.76 - BVerwGE 54, 54 = juris Rn. 14) und wäre nur hilfsweise - für den Fall der Notwendigkeit einer Befreiung - eine Klage auf Erteilung einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG in Betracht gekommen. Auf eine solche Antragstellung hätte das Oberverwaltungsgericht durch seinen Vorsitzenden hinwirken müssen (§ 86 Abs. 3 VwGO). Dem ist es nicht gerecht geworden. Denn es hat das Klagebegehren einheitlich als Verpflichtungsklage behandelt und den Verpflichtungsteil abgewiesen, dann aber den im Verpflichtungs-

tungsantrag enthaltenen Anfechtungsannex verselbstständigt und den Versagungsbescheid insofern aufgehoben. Das ist mit § 88 VwGO nicht vereinbar (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2013 - 8 C 5.12 - Buchholz 451.65 Börsenrecht Nr. 7 Rn. 15).

- 11 Der Verstoß gegen § 88 VwGO ist im Revisionsverfahren von Amts wegen zu berücksichtigen (BVerwG, Urteil vom 22. Mai 2014 - 3 C 8.13 - BVerwGE 149, 343 Rn. 21 m.w.N.). Daher ist es unschädlich, dass der Beklagte die Verletzung dieser Norm nicht gerügt hat.
- 12 b) Der Senat ist nicht gehindert, über die Frage zu entscheiden, ob § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ein Verbot enthält, von dem nur nach Maßgabe des § 67 Abs. 1 BNatSchG befreit werden kann.
- 13 Die teilweise eingetretene Rechtskraft des vorinstanzlichen Urteils steht dem nicht entgegen. Zwar hat der Kläger die Abweisung seiner Klage auf Erteilung der beantragten Befreiung hingenommen; insofern ist das Urteil des Oberverwaltungsgerichts rechtskräftig. Damit steht aber i.S.v. § 121 VwGO nur fest, dass er keinen Anspruch auf eine Befreiung besitzt. Die vom Oberverwaltungsgericht verneinte Frage, ob § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG eine Verbotsnorm darstellt, nimmt als bloßes Begründungselement und Vorfrage an der Rechtskraft dieses Ausspruches nicht teil (BVerwG, Urteil vom 18. September 2001 - 1 C 4.01 - BVerwGE 115, 111 <115> m.w.N.).
- 14 Zum selben Ergebnis gelangt man über die Befugnis des Senats, die fehlerhafte Erfassung des Klageantrags zu korrigieren (BVerwG, Urteil vom 10. Dezember 2013 a.a.O.). Denn aus der fehlerhaften Behandlung des Klageantrags durch das Berufungsgericht darf dem Beklagten als unterlegenem Beteiligten kein Nachteil erwachsen. Für das Revisionsverfahren ist deshalb davon auszugehen, dass Verfahrensgegenstand ein Feststellungsantrag des Inhalts war, dass der Kläger für den von ihm durchgeführten Grünlandumbruch keiner Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG bedarf, weil § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG kein Verbot im Sinne dieser Vorschrift enthält. Die Beseitigung dieser vom Be-

rufungsgericht in der Sache getroffenen Feststellung (UA S. 12) ist Ziel der Revision des Beklagten.

- 15 2. Das angefochtene Urteil stellt sich jedoch im Ergebnis als richtig dar (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Maßgaben des § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG könnten nicht Gegenstand einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG sein, steht mit Bundesrecht im Einklang (a). Auch die Aufhebung der noch verfahrensgegenständlichen naturschutzrechtlichen Anordnungen lässt einen Bundesrechtsverstoß nicht erkennen (b); damit kann die auf diese Anordnungen bezogene Zwangsmittelandrohung ebenfalls keinen Bestand haben (c).
- 16 a) Für den Grünlandumbruch auf einem Moorstandort bedarf es keiner naturschutzrechtlichen Befreiung, denn § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG enthält kein Verbot im Sinne des § 67 Abs. 1 BNatSchG. Das folgt aus einer an Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck und vor allem der Systematik des Bundesnaturschutzgesetzes ausgerichteten Auslegung.
- 17 Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ist u.a. auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen. Allein aus dieser Formulierung folgt noch nicht der Verbotscharakter der Norm, denn eine solche isolierte Betrachtung würde dem Einleitungssatz des § 5 Abs. 2 BNatSchG keine Beachtung schenken. Danach sind bei der landwirtschaftlichen Nutzung bestimmte Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten; diese werden in den Nummern 1 bis 6 konkretisiert, freilich nur beispielhaft, wie die Verwendung des Wortes "insbesondere" deutlich macht. Hierdurch wird auch die Offenheit der gesetzlichen Regelung für weitere - ungeschriebene - Grundsätze der guten fachlichen Praxis zum Ausdruck gebracht. Im Kontext des § 5 Abs. 2 BNatSchG stellen diese Beispiele (Handlung-) Direktiven dar, nicht aber Gebote oder Verbote.
- 18 Die Entstehungsgeschichte der Norm bestätigt diesen Befund.
- 19 Die hier maßgebliche Fassung des § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG geht im Wesentlichen zurück auf das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) und entspricht

inhaltlich weitestgehend § 5 Abs. 4 bis 6 BNatSchG 2002. Mit diesen Vorschriften wollte der Gesetzgeber einen bundesrechtlichen Mindeststandard festschreiben, der durch die Länder weiter ausgefüllt, aber nicht eingeschränkt werden konnte (BT-Drs. 14/6378 S. 33). Daran hat die Neuregelung nichts Grundlegendes geändert. Sie führt die rahmenrechtlichen Regelungen im Wesentlichen unverändert als unmittelbar geltende Vorschriften fort (Heugel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2013, § 5 BNatSchG Rn. 5). Dafür, dass der Gesetzgeber mit der Neuregelung (erstmalig) Gebots- oder Verbotstatbestände schaffen wollte, fehlen ebenso jegliche Anhaltspunkte wie für den vom Beklagten für seine Auffassung angeführten "Paradigmenwechsel" infolge der Änderung der Gesetzgebungskompetenzen durch das Föderalismusreformgesetz vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

- 20 Für die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts streiten auch Sinn und Zweck der Vorschrift. § 5 BNatSchG widmet sich dem Verhältnis von Naturschutz und Bodenbewirtschaftung unter Einbeziehung der mit ihr verbundenen Tierhaltung (Heugel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2013, § 5 BNatSchG Rn. 2). Die Norm enthält einerseits eine den Naturschutz betreffende Berücksichtigungspflicht zugunsten einer natur- und landschaftsverträglichen Bodenbewirtschaftung (Absatz 1; sog. allgemeine Landwirtschaftsklausel) und begründet damit eine Verpflichtung des Staates, insbesondere der Naturschutzbehörden (Endres, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 5 Rn. 2), andererseits in Absatz 2 bis 4 (Mindest-) Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die sich an die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft richten (Heugel, in: Landmann/Rohmer, a.a.O.). Die Vorschrift dient also dem Ausgleich der widerstreitenden Interessen von Naturschutz und Landschaftspflege einerseits und landwirtschaftlicher Bodenertragsnutzung andererseits, indem sie gegenseitige Berücksichtigungspflichten normiert. Diesem Regelungszweck würde es nicht gerecht, einzelnen (oder allen) Tatbeständen des § 5 Abs. 2 BNatSchG Gebots- oder Verbotscharakter zuzuerkennen.
- 21 Systematisch kommt § 5 Abs. 2 BNatSchG aufgrund seiner Stellung im ersten Kapitel des Bundesnaturschutzgesetzes und damit als "vor die Klammer gezogene Norm" vor allem im Zusammenhang mit §§ 14 ff. BNatSchG Bedeutung

zu. Gemäß § 14 Abs. 2 Satz 1 und 2 BNatSchG ist u.a. die landwirtschaftliche Bodennutzung in der Regel nicht als Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG anzusehen, wenn die Maßnahme den in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten Anforderungen entspricht. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, liegt ein Eingriff vor (vgl. § 14 Abs. 1 BNatSchG), der der behördlichen Zulassung bedarf (§ 17 Abs. 1, 3 BNatSchG). Wird er ohne die erforderliche Zulassung durchgeführt, soll die zuständige Behörde die weitere Durchführung des Eingriffs untersagen (§ 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG); die Missachtung der Untersagungsverfügung ist bußgeldbewehrt (vgl. § 69 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Damit gibt der Gesetzgeber den Naturschutzbehörden ein Instrumentarium an die Hand, um effektiv gegen eine landwirtschaftliche Bodennutzung vorgehen zu können, die nicht den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis im Sinne von § 5 Abs. 2 BNatSchG entspricht und nicht gemäß § 17 Abs. 1, 3 BNatSchG zugelassen ist. Es bestand daher für den Gesetzgeber keine Notwendigkeit, § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG zu einem eigenständigen Verbot i.S.v. § 67 Abs. 1 BNatSchG aufzuwerten.

- 22 Dem angefochtenen Urteil des Oberverwaltungsgerichts liegt dieses Normverständnis zugrunde. Soweit die Revision hiergegen einwendet, § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG müsse deswegen ein unmittelbar geltendes Verbot enthalten, weil ansonsten in Niedersachsen infolge der Abweichungsgesetzgebung über § 5, § 7 Abs. 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) ein Grünlandumbruch auf Moorstandorten uneingeschränkt und ohne behördliche Kontrolle zulässig sei, vermag sie hiermit nicht durchzudringen. Aus dem Umstand, dass der Landesgesetzgeber von § 14 und § 17 BNatSchG abweichende Vorschriften erlassen hat, lässt sich für den Rechtscharakter des § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG als bundesrechtliche Norm nichts herleiten. Folglich kann der Senat offenlassen, ob § 5 und § 7 Abs. 1 NAGBNatSchG mit höherrangigem Recht vereinbar sind.
- 23 b) Die Aufhebung der Anordnungen, wonach eine Ackernutzung auch künftig unterbleiben muss und eine Grünlanderneuerung nur ohne wendende Bodenbearbeitung (ohne Pflug) erfolgen darf, steht mit Bundesrecht im Einklang.

- 24 Das Oberverwaltungsgericht hat ausgeführt, als Rechtsgrundlage für diese Anordnungen komme ausschließlich § 3 Abs. 2 BNatSchG in Betracht. Das hier nach eröffnete Ermessen habe der Beklagte nicht fehlerfrei ausgeübt. Er habe die Verfügungen in dem angefochtenen Widerspruchsbescheid ausschließlich darauf gestützt, dass sie sich aus dem - vermeintlichen - Umbruchverbot des § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ergäben. Soweit in dieser Begründung überhaupt eine Ermessensausübung zu sehen und nicht von einem Ermessensnichtgebrauch auszugehen sei, liege jedenfalls ein Ermessens Fehlgebrauch vor. Denn die Regelung habe mit dieser Begründung nur der Durchsetzung eines Verbotes gedient, das rechtlich nicht existent sei (UA S. 23). Dies steht mit Bundesrecht im Einklang.
- 25 Mit den noch verfahrensgegenständlichen Anordnungen bezweckte der Beklagte, von ihm befürchtete, aber noch nicht erfolgte Eingriffe i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG vorsorglich zu unterbinden. Die Anordnungen ergänzen diejenigen vom Januar 2012, mit welchen dem Kläger der - gerade stattfindende - Grünlandumbruch untersagt wurde. Wie der Wortlaut des § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG erhellt, setzt die Vorschrift aber einen "vorgenommenen Eingriff" voraus, dessen "weitere Durchführung" die Behörde untersagen kann. Die Regelung ist darauf gerichtet, die Fortsetzung (aktuell) stattfindender, ungenehmigter Eingriffe in Natur und Landschaft zu unterbinden. Eine Untersagung noch nicht erfolgter Eingriffe kann folglich nicht auf § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG gestützt werden, sondern allenfalls auf § 3 Abs. 2 BNatSchG.
- 26 Soweit die Revision rügt, zumindest die im Zusammenhang mit der Versagung der Befreiung ergangene "Anordnung", wonach die Fortsetzung des Grünlandumbruchs auf der betroffenen Fläche zu unterlassen sei, sei rechtmäßig erfolgt und hätte nicht aufgehoben werden dürfen, verkennt sie, dass das Oberverwaltungsgericht hierin lediglich einen ergänzenden Hinweis (auf die Einstellungsanordnung vom Januar 2012) und keine selbstständige Anordnung gesehen hat (UA S. 20). An dieses Auslegungsergebnis ist der Senat gebunden. Die Revision legt nicht dar, dass die vom Tatsachengericht vorgenommene Auslegung an einem Rechtsirrtum leidet oder gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder Auslegungsregeln verstößt (vgl. BVerwG, Urteil vom

19. Februar 1982 - 8 C 27.81 - BVerwGE 65, 61 = juris Rn. 28). Solche Mängel sind im Übrigen auch nicht ersichtlich.

- 27 Den rechtlichen Anforderungen des § 3 Abs. 2 BNatSchG als allein in Betracht kommender Ermächtigungsgrundlage genügen die verfahrensgegenständlichen Anordnungen nicht. Gemäß § 3 Abs. 2 BNatSchG hat die zuständige Behörde die Einhaltung der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften zu überwachen und nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um deren Einhaltung sicherzustellen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Das durch diese Norm eröffnete Ermessen (§ 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 40 VwVfG) ist - wie bereits der Wortlaut nahelegt - in keiner Weise gebunden oder intendiert. Es gelten somit die allgemeinen Anforderungen an die Ermessensausübung. Ermessen hat der Beklagte aber - wie die fehlende Begründung (§ 1 Abs. 1 NVwVfG i.V.m. § 39 Abs. 1 Satz 3 VwVfG) belegt - nicht ausgeübt. Das hat das Oberverwaltungsgericht richtig gesehen. Der im Widerspruchsbescheid erfolgte Hinweis auf § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG vermag den Mangel nicht zu heilen, weil es sich bei dieser Vorschrift, wie ausgeführt, um keine Verbotsnorm handelt. Im Übrigen ist nicht ersichtlich, inwiefern § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG von der Notwendigkeit einer Ermessenbetätigung, insbesondere im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, befreien soll.
- 28 c) Ohne Bundesrechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht schließlich die auf die Anordnungen bezogene Zwangsgeldandrohung aufgehoben. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass die Androhung eines Zwangsgeldes zwar gegenüber der zu vollstreckenden Grundverfügung einen selbständigen Streitgegenstand darstellt. Sie ist jedoch insofern akzessorisch, als mit der (gerichtlichen) Aufhebung des Grundverwaltungsakts dessen Wirksamkeit als die Grundvoraussetzung jeglicher Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung entfällt (BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 - 7 C 5.08 - Buchholz 345 § 6 VwVG Nr. 1 Rn. 12; Beschluss vom 21. April 2015 - 7 B 9.14 - Buchholz 451.222 § 3 BBodSchG Nr. 3 Rn. 28). Da die Grundverfügungen - wie ausgeführt - vom Oberverwaltungsgericht zu Recht aufgehoben wurden, kann auch die Zwangsgeldandrohung keinen Bestand haben.

29 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann