

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

BauGB § 201
BNatSchG § 14, § 17 Abs. 3 und 8
FGlG a.F. § 1

Titelzeile:

Umbruch von Dauergrünland

Stichworte:

Eingriff; Gestalt einer Grundfläche; Nutzung einer Grundfläche; Dauergrünland; Umbruch von Dauergrünland; Ackerbau; Fruchtfolge; Landwirtschaftsklausel; Stilllegung; Bewirtschaftungsbeschränkung; Programm zur Bewirtschaftungsbeschränkung; Vertragsnaturschutz; Flächengleichstellungsgesetz.

Leitsatz:

§ 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG begünstigt nur die Teilnahme an solchen öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung, die vorrangig Zielen des Natur- oder Landschaftsschutzes dienen.

Urteil des 4. Senats vom 13. Juni 2019 - BVerwG 4 C 4.18

- I. VG Halle vom 21. April 2016
Az: VG 4 A 107/15 HAL
- II. OVG Magdeburg vom 31. Januar 2018
Az: OVG 2 L 56/16





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 4 C 4.18
OVG 2 L 56/16

Verkündet
am 13. Juni 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 13. Juni 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Prof. Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sachsen-Anhalt vom 31. Januar 2018 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Revisionsverfahrens trägt der Kläger.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen eine naturschutzrechtliche Anordnung, die Nutzung eines Grundstücks als Acker einzustellen und umgebrochenes Grünland wiederherzustellen.
- 2 Er ist Eigentümer eines ca. 2,3 ha großen, in einem Landschaftsschutzgebiet gelegenen Grundstücks, auf dem bis zum Jahr 2003 Getreide und Raps angebaut wurde. Um Agrarbeihilfen zu erhalten, war die Fläche in den Jahren 2004 bis 2007 stillgelegt ("obligatorische Stilllegung"). In den Jahren 2008 bis 2013 wurde die Fläche für Ackergras bei einjähriger Mahd genutzt, seit einer erneuten Ansaat im Wirtschaftsjahr 2011/2012 durch den Kläger. Ohne eine Genehmigung beantragt zu haben, brach der Kläger im Jahr 2014 die Fläche um und baute Mais an.
- 3 Mit Bescheid vom 8. August 2014, geändert durch Bescheid vom 14. November 2014, untersagte der Beklagte die Ackernutzung auf der Fläche und ordnete die Wiederherstellung des Grünlandes an. Er gab dem Kläger auf, bis zum 31. Oktober 2014 den Mais zu entfernen und die Fläche bis zum 30. April 2015 mit Grassaatgut zu bestellen. Für die Aussaat ordnete er die Verwendung einer Wie-

senmischung mit näher bestimmter Zusammensetzung an. Der Kläger habe das Grünland ordnungsgemäß zu bewirtschaften und dauerhaft zu erhalten. Zur Vollziehung und Vollstreckung traf der Beklagte weitere Regelungen. Gestützt war die Verfügung auf § 1 Abs. 3 NatSchG LSA in Verbindung mit einer Vorschrift der Landschaftsschutzgebietsverordnung, die den Umbruch von Grünland zu Acker verbietet, alternativ auf § 17 Abs. 8 BNatSchG sowie wiederum alternativ auf § 3 Abs. 2 BNatSchG in Verbindung mit § 44 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG, weil sich auf der Fläche eine Population des Purpur-Knabenkrauts (*orchis purpurea*) befunden habe.

- 4 Die nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhobene Anfechtungsklage hatte beim Verwaltungsgericht Erfolg. Die Verfügung könne nicht auf § 17 Abs. 8 BNatSchG gestützt werden. Der Umbruch gelte nicht als Eingriff, weil der Kläger die ackerbauliche Nutzung innerhalb der 10-Jahres-Frist des § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG wieder aufgenommen habe. Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Der Umbruch sei wegen des Verlusts ökologisch wertvollen Grünlandes ein Eingriff im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG. Es handele sich um keine nach § 14 Abs. 2 BNatSchG privilegierte landwirtschaftliche Bodennutzung, weil der Umbruch erst die Voraussetzungen für die Nutzung als Acker schaffe. § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG greife nicht ein, weil die Fläche in den Jahren 2004 bis 2007 nicht für den Natur- und Landschaftsschutz, sondern allein zur Vermeidung von Überproduktion stillgelegt worden sei. Der Beklagte habe daher gestützt auf § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands anordnen können.
- 5 Mit der von der Vorinstanz zugelassenen Revision verfolgt der Kläger sein Begehren weiter. Der Beklagte verteidigt das angegriffene Urteil.

II

- 6 Die Revision des Klägers bleibt ohne Erfolg. Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts steht mit revisiblem Recht im Einklang (§ 137 Abs. 1 VwGO). Der Bescheid ist von der Ermächtigungsgrundlage des § 17 Abs. 8 BNatSchG gedeckt.

- 7 Nach § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG soll die zuständige Behörde die weitere Durchführung eines Eingriffs untersagen, wenn dieser ohne die erforderliche Zulassung oder Anzeige vorgenommen wird. Soweit nicht auf andere Weise ein rechtmäßiger Zustand hergestellt werden kann, soll sie nach § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG entweder Maßnahmen nach § 15 BNatSchG oder die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnen. Auf Satz 2 der Vorschrift können Anordnungen auch dann gestützt werden, wenn eine Maßnahme - wie hier - abgeschlossen ist und daher die Wiederherstellung eines früheren Zustandes verlangt wird (zutreffend OVG Koblenz, Beschluss vom 5. Juni 2012 - 8 A 10594/12 - ZfBR 2012, 694 <694 f.>; OVG Münster, Beschluss vom 9. Februar 2017 - 8 A 2206/15 - NuR 2017, 350).
- 8 1. Einen Eingriff als Voraussetzung der Anordnung nach § 17 Abs. 8 BNatSchG hat das Oberverwaltungsgericht im Einklang mit Bundesrecht angenommen.
- 9 Nach § 14 Abs. 1 BNatSchG sind Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.
- 10 a) Der Umbruch veränderte die Gestalt des Grundstücks. Die Gestalt einer Grundfläche ist ihr äußeres Erscheinungsbild, das auch durch seine charakteristischen Pflanzenbestände geprägt wird (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2019, § 14 BNatSchG Rn. 5). Das Grundstück wandelte sich durch die Beseitigung eines mehrere Jahre aufstehenden Bestandes an Grünland und den folgenden Anbau von Feldfrüchten.
- 11 b) Der Umbruch veränderte auch die Nutzung der Grundfläche.
- 12 Die seit mehr als fünf Jahren mit Ackergras bestandene Fläche war naturschutzrechtlich als Dauergrünland zu behandeln. Ob eine Fläche als Dauergrünland genutzt wird, ist im Rahmen des § 14 Abs. 1 BNatSchG nach der Verkehrsan-schauung zu beurteilen. Danach wird eine Fläche regelmäßig Dauergrünland

sein, wenn eine Grünlandfläche mindestens fünf Jahre nicht mehr Bestandteil der Fruchtfolge eines landwirtschaftlichen Betriebes ist. Von dieser Frist gehen die agrarförderrechtlichen Bestimmungen (vgl. etwa Art. 4 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung <EU> Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 <ABl. L 347 S. 608>) aus, die schon wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung die Verkehrsanschauung maßgeblich prägen. Die extensive Nutzung als Dauergrünland und die intensive ackerbauliche Nutzung sind unterschiedliche Nutzungsarten, so dass der Umbruch von Dauergrünland für den Anbau von Feldfrüchten die Nutzung im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG verändert (Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2019, § 14 BNatSchG Rn. 9; Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 14 Rn. 21; Koch, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2010, § 4 Rn. 18; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 9; Fischer-Hüftle/Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2010, § 14 Rn. 10).

- 13 Ohne Erfolg wendet die Revision ein, nach der damaligen Verwaltungspraxis habe die Neuansaat im Wirtschaftsjahr 2011/2012 die agrarförderrechtliche Frist von fünf Jahren für die Entstehung von Dauergrünland unterbrochen und neu beginnen lassen. Eine solche - behauptete - Verwaltungspraxis wäre indes agrarförderrechtlich rechtsfehlerhaft gewesen. Nach dem seinerzeitigen Art. 2 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 316 S. 1) sind Dauergrünland solche Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und - vorbehaltlich bestimmter Stilllegungsregelungen - mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebes waren. Eine Neuansaat, wie sie der Kläger im Wirtschaftsjahr 2011/2012 vornahm, ließ die Frist nicht neu anlaufen (EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2014 - C-47/13 [ECLI:EU:C:2014:2248] - AUR 2014, 455 Rn. 40). Auf den Fortbestand einer hiervon abweichenden, unionsrechtlich unzutreffenden Verwaltungspraxis konnte der Kläger im Wirtschaftsjahr

2011/2012 schon deswegen nicht vertrauen, weil eine höchstrichterliche Bestätigung fehlte, die Praxis vielmehr bereits auf Widerspruch gestoßen war (OVG Schleswig, Urteil vom 12. Mai 2011 - 2 LB 26/10 - juris Rn. 74 ff.; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 15. November 2012 - 3 C 22.11 - Buchholz 451.505 Einzelne Stützungsregelungen Nr. 4 ff.; Booth, in: Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 2011, § 27 Rn. 183: "Wechselgrünland"). Damit kommt es nicht auf die Frage an, ob und welche Bedeutung ein schutzwürdiges Vertrauen in eine agrarförderrechtliche Praxis für die naturschutzrechtliche Bewertung erlangen könnte.

- 14 c) Der Umbruch konnte die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts beeinträchtigen. Der Naturhaushalt sind nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG die Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen. Der Begriff der Leistungs- und Funktionsfähigkeit schließt vorhandene, zurzeit aber nicht aktualisierte Potenziale mit ein (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2004 - 4 A 11.04 - Buchholz 406.400 § 19 BNatSchG 2002 Nr. 1 S. 4). Der Umbruch beeinträchtigte die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts durch einen Verlust an Artenvielfalt (UA S. 18).
- 15 d) Die Revision bekämpft die Annahme, die Beeinträchtigung sei erheblich. Dies bleibt erfolglos.
- 16 Das Oberverwaltungsgericht hat sich auf allgemeine Erkenntnisse des Bundesamtes für Naturschutz zum ökologischen Wert von Dauergrünland gestützt. Der Kläger rügt das Fehlen eines entsprechenden gerichtlichen Hinweises und erhebt damit den Vorwurf einer Überraschungsentscheidung. Ein Gericht verletzt das rechtliche Gehör, wenn es bei seiner Entscheidung auf eine rechtliche Sichtweise oder eine bestimmte Bewertung des Sachverhalts abstellen will, mit der auch ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter nach dem bisherigen Verlauf des Verfahrens unter Berücksichtigung der Vielfalt vertretbarer Rechtsauffassungen nicht zu rechnen braucht (stRspr, vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2013 - 6 C 9.12 - Buchholz 421.2 Hochschulrecht Nr. 180 Rn. 38). Der Kläger musste indes damit rechnen, dass allgemeine Erkenntnisse zur ökologischen Bedeutung von Grünland bei der Sachverhaltswürdigung Bedeutung er-

langen können. Im Übrigen legt die Verfahrensrüge nicht dar, was der Kläger auf den von ihm vermissten gerichtlichen Hinweis vorgetragen hätte (BVerwG, Urteile vom 31. Juli 2013 a.a.O. Rn. 37 und vom 29. April 2015 - 6 C 39.13 - Buchholz 316 § 52 VwVfG Nr. 1 Rn. 41).

- 17 Das Oberverwaltungsgericht hat die Umstände des Einzelfalles betrachtet und insoweit die Flächengröße, die Dauer und Intensität der Nutzung als Grünland und die naturschutzfachliche Bedeutung der Neuansaat gewürdigt. Dass weitere tatrichterlich festgestellte Umstände zu berücksichtigen sein könnten, zeigt die Revision nicht auf. Sie beanstandet als Verstoß gegen die Pflicht zur Amtsermittlung nach § 86 Abs. 1 VwGO, dass das Gericht nicht durch Sachverständigengutachten Flora und Fauna des Ackergrases mit Flora und Fauna beim Anbau von Feldfrüchten habe vergleichen lassen. Die Verfahrensrüge legt aber nicht dar, dass der Kläger bereits im Verfahren vor dem Tatsachengericht, insbesondere in der mündlichen Verhandlung, auf eine Vornahme dieser Sachverhaltsaufklärung hingewirkt hat, oder warum sich dem Gericht die Ermittlungen ohne ein solches Hinwirken hätten aufdrängen müssen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 15. Juni 2016 - 8 C 4.15 - Buchholz 428 § 1 Abs. 1 VermG Nr. 29 Rn. 26 und vom 8. September 2016 - 3 C 16.15 - Buchholz 442.10 § 2 StVG Nr. 22 Rn. 28).
- 18 Die Kritik des Klägers an den im Verfahren vorgelegten Fotografien geht ins Leere, weil sich das Urteil auf diese Bilder nicht tragend stützt, sondern deren unklare Herkunft und Aussage anerkennt (UA S. 20: "wiedergeben sollen"). Die Behauptung, Mahd und Drillen des Bodens hätten im Herbst 2013 stattgefunden, widerspricht den mit Verfahrensrügen nicht angegriffenen und damit nach § 137 Abs. 2 VwGO bindenden tatrichterlichen Feststellungen (UA S. 16). Auf den genauen Zeitpunkt kommt es aber auch nicht an, weil die Fläche im Herbst 2013 bereits als Dauergrünland genutzt wurde.
- 19 2. Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Auf diese Vorschrift kann der Kläger sich nicht berufen.

- 20 § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG begünstigt nur die tägliche Wirtschaftsweise eines Landwirts. Die Norm gilt daher nicht für den Wechsel zwischen den unterschiedlichen Arten der Bodennutzung (BVerwG, Urteil vom 13. April 1983 - 4 C 76.80 - BVerwGE 67, 93 <95> und Beschluss vom 29. November 1985 - 4 B 213.85 - Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 3 S. 7) und nicht für Maßnahmen der Bodengewinnung sowie die erstmalige Begründung einer land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung (BVerwG, Urteil vom 27. September 1990 - 4 C 44.87 - BVerwGE 85, 348 <355 f.>). Auf den Wechsel zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Nutzungsarten findet § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nur Anwendung, wenn es sich um eine Maßnahme der täglichen Wirtschaftsweise eines Landwirts handelt. Dieser soll in seiner alltäglichen, also gewöhnlichen Wirtschaftsweise nicht der Eingriffsregelung unterworfen sein (Koch, in: Kerkmann, Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2010, § 4 Rn. 26), so dass die Landwirtschaftsklausel auch Tätigkeiten erfassen kann, die nicht täglich ausgeübt werden (BVerwG, Urteil vom 18. Juni 1997 - 6 C 3.97 - Buchholz 406.401 § 20 BNatSchG Nr. 2 S. 2).
- 21 Es unterliegt tatrichterlicher Würdigung, ob Änderungen der landwirtschaftlichen Nutzung noch Teil der täglichen Wirtschaftsweise sind (BVerwG, Beschluss vom 4. Juni 2003 - 4 BN 27.03 - BRS 66 Nr. 64). Wechselt der Landwirt zu einer anderen Nutzungsunterart aus dem Katalog des § 201 BauGB, wird dies jedenfalls ein Indiz dafür sein, dass die Maßnahme von § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nicht mehr erfasst ist (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 20. September 2000 - 8 A 12418/99 - NuR 2001, 287 <288>). Die tatrichterlichen Feststellungen tragen den Schluss, dass die Aufgabe der extensiven Nutzung als Dauergrünland und der Beginn einer intensiven ackerbaulichen Nutzung nicht Teil einer Fruchtfolge und damit der täglichen Wirtschaftsweise sind, sondern als Wechsel von einer Wiesen- und Weidewirtschaft zu einer ackerbaulichen Nutzung von § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG nicht begünstigt sind. Auch die Revision erhebt insoweit keine Einwände.
- 22 3. Nach § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG gilt die Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Bodennutzung nicht als Eingriff, wenn sie zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen war auf Grund der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung und wenn die Wiederaufnahme innerhalb

von zehn Jahren nach Auslaufen der Einschränkung oder Unterbrechung erfolgt. Diese Vorschrift kommt dem Kläger nicht zugute. Sie begünstigt nur die Teilnahme an solchen öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung, die vorrangig Zielen des Natur- oder Landschaftsschutzes dienen.

- 23 a) Entgegen seinem Wortlaut erfasst § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG nicht die Teilnahme an jedwedem öffentlichen Programm zur Bewirtschaftungsbeschränkung. Das Tatbestandsmerkmal bedarf teleologischer Reduktion (in diese Richtung Lau, NuR 2011, 680 <684>; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2019, § 14 BNatSchG Rn. 25; Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 14 Rn. 71; Mühlbauer, in: Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl. 2013, § 14 BNatSchG Rn. 31; Prall, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 14 Rn. 65; Schrader, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, Stand April 2019, § 14 BNatSchG Rn. 37).
- 24 Die Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung begünstigte der Gesetzgeber erstmals in § 18 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG i.d.F. von Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193). Die Vorschrift ergänzte systematisch und nach den Motiven des Gesetzgebers (BT-Drs. 14/6878 S. 11) die Regelung über die Wiederaufnahme von Nutzungen nach einer Beschränkung auf Grund vertraglicher Vereinbarungen. Angesichts des Ziels, den Naturschutz auf Zeit und damit den Vertragsnaturschutz zu stärken (BT-Drs. 13/10186 S. 8; BT-Drs. 16/13298 S. 3; Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 37), können als vertragliche Vereinbarungen nicht beliebige privatrechtliche Absprachen genügen, sondern muss es sich um Absprachen handeln, die dem Vertragsnaturschutz zuzuordnen sind.
- 25 Für die öffentlichen Programme zur Bewirtschaftungsbeschränkung gilt nichts Anderes. Um einen Gleichklang mit dem Vertragsnaturschutz zu erreichen, reicht es entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht, wenn eine Stilllegung auch dem Schutz von Natur und Landschaft dient. Das Bewirtschaftungsprogramm muss vielmehr die Ziele des Natur- oder Landschaftsschutzes vorrangig

verfolgen und darf allenfalls nachgeordnet auch der Marktordnung dienen. Entsprechende Maßnahmen hatte die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft etwa mit Agrarumweltmaßnahmen nach Art. 2 Abs. 1 Buchst. f der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (ABl. L 215 S. 85) bzw. die Europäische Gemeinschaft in Art. 22 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen ergriffen (ABl. L 160 S. 80) (vgl. Karnitschnig, AgrarR 2002, 101 ff.).

- 26 b) Tatrichterlich nicht festgestellt ist, nach welchem öffentlichen Programm zur Bewirtschaftungsbeschränkung die Fläche stillgelegt war. Der Senat entnimmt aber der vom Kläger gewählten Bezeichnung als "obligatorische Flächenstilllegung", dass die Stilllegung als Voraussetzung für Direktbeihilfen der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik erfolgte. Solche Direktbeihilfen wurden ab dem 1. Januar 2005 nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (ABl. L 270 S. 1) - VO (EG) 1782/2003 - gewährt (vgl. UA S. 23). Flächenstilllegungen nach dieser Verordnung begünstigt § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG nicht.
- 27 Allerdings führte die Verordnung (EG) 1782/2003 Vorschriften zur Cross Compliance ein und verband damit - anders als Vorgängerregelungen - die Direktbeihilfen mit ökologischen Anforderungen (Raschke/Fisahn, ZUR 2006, 57 <59 f.>). Nach Art. 3 Abs. 1 VO (EG) 1782/2003 musste ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezog, die Grundanforderungen der Betriebsführung und für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Art. 5 VO (EG) 1782/2003 einhalten. Die Grundanforderungen

wurden u.a. nach Art. 4 Abs. 1 Spiegelstrich 2 VO (EG) 1782/2003 in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zur Umwelt festgelegt. Die einzelnen Grundanforderungen ergaben sich nach einem in Anhang III niedergelegten Zeitplan, der gestaffelt bis zum 1. Januar 2007 zahlreiche unionsrechtliche Rechtsakte benennt. Bei Verstößen war die Kürzung oder der Ausschluss von Direktzahlungen vorgesehen (Art. 6 Abs. 1 VO (EG) 1782/2003). Die Vorschriften schufen ein beihilferechtliches Sanktionssystem, um anderweitig geregelte Anforderungen zu Gunsten von Natur und Landschaft durchzusetzen (vgl. Peine, Beilage I/2005 zu AUR 8/2005, 11 <12>: "Geltungsverstärkung"). Die Verordnung (EG) 1782/2003 diente damit zwar auch dem Schutz von Natur und Landschaft, verfolgte diesen Zweck aber nicht vorrangig. Dies genügt für § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG nicht. Auch der Umstand, dass die stillgelegten Flächen nach Art. 56 Abs. 1 Unterabs. 1 VO (EG) 1782/2003 in gutem landwirtschaftlichen ökologischen Zustand gemäß Art. 5 VO (EG) 1782/2003 zu erhalten waren, führt nicht zur Einbeziehung in § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG. Denn auch diese Pflicht ließ das vorrangige verfolgte Ziel der Marktordnung unberührt.

- 28 c) Zu keinem anderen Ergebnis führt das Gesetz zur Gleichstellung stillgelegter und landwirtschaftlich genutzter Flächen (Flächengleichstellungsgesetz - FGIG) in der im Zeitpunkt des Grünlandumbruchs geltenden Fassung vom 10. Juli 1995 (BGBl. I S. 910), geändert durch Art. 62a des Gesetzes zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 13. April 2006 (BGBl. I S. 855, 863) (FGIG a.F.).
- 29 Das Flächengleichstellungsgesetz erfasst nach § 1 Abs. 1 Satz 1 FGIG a.F. alle Flächen, die nach Maßgabe der Rechtsakte der Organe der Europäischen Gemeinschaften oder der Europäischen Union über Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik oder über sonstige Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe stillgelegt worden sind, und damit auch Flächen, deren Stilllegung vorrangig oder ausschließlich der Marktordnung dient. Auf diesen Flächen finden nach § 1 Abs. 2 Satz 1 FGIG a.F. die für die Landwirtschaft in anderen Rechtsgebieten geltenden Rechtsvorschriften, u.a. des Naturschutzrechts, weiterhin Anwendung. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 FGIG a.F. bleibt bei dieser Anwendung die infolge der Stilllegung geänderte Beschaffenheit der Flä-

chen unberücksichtigt. Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 2 FGIG a.F. bleibt insbesondere das Recht unberührt, diese Flächen nach Beendigung der Stilllegungsperiode in derselben Art und in demselben Umfang wie zum Zeitpunkt vor der Stilllegung nutzen zu können.

30 Die Vorschriften führen für den Kläger auf kein günstigeres Ergebnis. § 1 Abs. 3 Satz 1 FGIG a.F. blendet Änderungen der Beschaffenheit einer Fläche aus, die "infolge" einer Stilllegung entstanden sind. Der Grünlandumbruch war indes naturschutzfachlich nicht wegen der Beschaffenheit der Fläche infolge der Stilllegung, sondern wegen ihrer Beschaffenheit infolge der späteren Nutzung als Dauergrünland erheblich. Das Recht des Landwirts, nach § 1 Abs. 3 Satz 2 FGIG a.F. die vorherige Nutzung wiederaufzunehmen, besteht damit im Zeitpunkt nach Beendigung der Stilllegungsperiode, nicht aber in dem folgenden Zeitraum.

31 Systematisch stehen das Flächengleichstellungsgesetz und § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG damit nebeneinander. Für ihren jeweiligen Anwendungsbereich ordnen die Normen eigenständige Rechtsfolgen an. § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG begünstigt dabei die Teilnahme an solchen Programmen, die vorrangig Zielen des Natur- oder Landschaftsschutzes dienen. Denn die Vorschrift gilt nicht nur für den Zeitpunkt am Ende der Stilllegungsperiode, sondern für einen Zeitraum von zehn Jahren nach Auslaufen der Einschränkung oder Unterbrechung. Anders als in der Literatur vertreten, gilt § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG damit weder für alle Flächen, die das Flächengleichstellungsgesetz erfasst (so Lütkes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 14 Rn. 39), noch verdrängt § 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG als lex posterior dieses Gesetz (so Fischer-Hüftle/Czybulka, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2010, § 14 Rn. 70).

32 4. Der Umbruch erfolgte ohne die nach § 17 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG erforderliche Genehmigung und damit im Sinne von § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG ohne die erforderliche Zulassung oder Anzeige. Das Oberverwaltungsgericht hat mangels Antrags, aber auch wegen Fehlens der materiellen Voraussetzungen keine Möglichkeit gesehen, im Sinne von § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG auf andere Weise als durch eine behördliche Anordnung einen rechtmäßigen Zustand herzustellen. Fehler bei der Ausübung des in § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG intendierten Er-

messens ("soll") hat die Vorinstanz verneint. Revisionsrechtlich beachtliche Einwände hat der Kläger insoweit nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich.

- 33 Auf die weiteren von dem Beklagten genannten Ermächtigungsgrundlagen kommt es nicht an.
- 34 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann