

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Fachpresse: ja

Recht der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Förderungsmaßnahmen sowie Tierzucht- und Tierseuchenrecht

Rechtsquelle/n:

VO (EU) Nr. 1307/2013	Art. 4 Abs. 1 Buchst. c, e und f, Art. 21 Abs. 1 Buchst. a, Art. 32 Abs. 2 bis 4
VO (EU) Nr. 1306/2013	Art. 72 Abs. 1 Unterabs. 2, Art. 67 Abs. 4 Buchst. a
VO (EG) Nr. 370/2009	Art. 1 Nr. 3
VO (EU) Nr. 640/2014	Art. 2 Abs. 1 Nr. 23, Art. 18 Abs. 6
DirektZahlDurchV	§ 12 Abs. 2 und 3
InVeKoSV	§ 4 Abs. 1, § 3 Abs. 1 Nr. 2

Titelzeile:

Beihilfefähigkeit eines Maislabyrinths

Stichworte:

Basisprämie; Zahlungsanspruch; Maislabyrinth; Labyrinth; Maisanbaufläche; beihilfefähige Fläche; ermittelte Fläche; landwirtschaftliche Fläche; landwirtschaftliche Tätigkeit; nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit; gemischt genutzte Fläche; Freizeit- und Erholungszwecke; Kriterien; Verzeichnis; Mindestflächenregelung.

Leitsatz:

Flächen eines Maislabyrinths sind beihilfefähig im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, soweit sie mit Mais bestanden sind und der Maisanbau durch die Benutzung des Labyrinths nicht stark eingeschränkt ist.

Urteil des 3. Senats vom 4. Juli 2019 - BVerwG 3 C 11.17

- I. VG Braunschweig vom 6. Juli 2016
Az: VG 2 A 70/16
- II. OVG Lüneburg vom 21. März 2017
Az: OVG 10 LB 81/16





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 3 C 11.17
OVG 10 LB 81/16

Verkündet
am 4. Juli 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 4. Juli 2019
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, Prof. Dr. habil. Wysk,
Rothfuß und Dr. Kenntner

für Recht erkannt:

Die Revision der Beklagten gegen das Urteil des Nieder-
sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 21. März 2017
wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um Zahlungsansprüche für eine Fläche, auf der Mais angebaut und ein Labyrinth angelegt wurde.
- 2 Der Kläger führt einen landwirtschaftlichen Betrieb und beantragte mit seinem Sammelantrag "Agrarförderung und Agrarumweltmaßnahmen 2015" die Zuweisung von Zahlungsansprüchen. Zu den hierfür geltend gemachten Flächen gehört der Schlag 240, den er im Gesamtflächen- und Nutzungsverzeichnis mit dem Nutzungscode 411 für Silomais und der Größe 2,07 ha anmeldete. Entsprechend hatte er den Schlag insgesamt mit Mais bestellt, nachfolgend jedoch in den aufgelaufenen Mais Wege für ein Labyrinth gefräst. Die Beklagte stellte die Größe des Schlages mit 1,918 ha fest. Die Zuweisung von Zahlungsansprüchen für diesen Schlag lehnte sie ab.

- 3 Die hiergegen und gegen die Nichtanerkennung weiterer Flächen gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Für den Schlag 240 könnten keine Zahlungsansprüche zugewiesen werden. Er sei nicht beihilfefähig, weil er hauptsächlich zu Freizeitaktivitäten genutzt worden sei.
- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung zugelassen, soweit der Kläger nach Abzug der Wege des Labyrinths Zahlungsansprüche für die Maisflächen des Schlages 240 begehrt. Der Berufung hat es sodann stattgegeben und die Beklagte verpflichtet, dem Kläger weitere 1,78 Zahlungsansprüche zuzuweisen. Zur Begründung hat es ausgeführt:

Die Anerkennung einer Fläche für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen hänge davon ab, ob sie hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werde. Das sei der Fall, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt einer anderen Tätigkeit stark eingeschränkt werde. In einem ersten Schritt sei der Schlag insgesamt zu betrachten. Eine starke Einschränkung sei insoweit zu verneinen. Jenseits der Wegeflächen des Labyrinths sei eine Beeinträchtigung des Maisanbaues nicht ersichtlich. In einem zweiten Schritt sei zu prüfen, ob alle Teile des Schlages zu der landwirtschaftlichen Fläche beziehungsweise landwirtschaftlich genutzt würden. Die Wege des Labyrinths seien während der Vegetationsperiode mehrere Monate nicht zur Bewirtschaftung, sondern für Besucher genutzt worden. Sie seien daher von der landwirtschaftlich genutzten Fläche abzuziehen. Ein weiterer Abzug deshalb, weil abgegrenzt durch die Wege des Labyrinths nicht förderfähige Kleinstflächen entstanden wären, sei nicht vorzunehmen. Der Bewirtschaftungszusammenhang sei durch die Wege des Labyrinths nicht unterbrochen.

- 5 Zur Begründung ihrer Revision trägt die Beklagte vor, die Prüfungsschritte des Oberverwaltungsgerichts seien mit Unionsrecht und nationalem Recht nicht vereinbar. Die entscheidende Frage, ob eine Fläche hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werde, sei gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 DirektZahlDurchfV ohne Weiteres zu verneinen, wenn sie für Freizeit Zwecke genutzt werde und hierfür eingerichtet sei. Das sei bei einem Labyrinth der Fall, das Dritten entgeltlich zur Verfügung gestellt werde. Darüber hinaus stünden

Gründe der Praktikabilität der Anerkennung als beihilfefähige Fläche entgegen. Die richtige Größe der Wegeflächen lasse sich aufgrund der intensiven Nutzung nicht sicher für die Dauer der Vegetationsperiode angeben. Auch bei einer Vermessung im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen seien erhebliche Abgrenzungsprobleme zu erwarten.

6 Der Kläger verteidigt das angefochtene Urteil. Das Labyrinth sei nur gelegentlich genutzt worden, einen nennenswerten Umsatz habe er dadurch nicht erzielt. Nur die Wege des Labyrinths seien durch das Betreten Dritter auch nichtlandwirtschaftlich genutzt worden. Die landwirtschaftliche Nutzung der übrigen Fläche sei hiervon nicht betroffen. Auch für Flughafenflächen werde eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung nur für Start- und Landebahnen angenommen. Der Anerkennung stehe auch nicht eine Nutzung zu Freizeit- oder Erholungszwecken entgegen. Ein früherer Leitfaden nenne beispielhaft Golfplätze, Campingplätze, Liegeflächen von Schwimmbädern und Parkflächen. Dabei handele es sich um gänzlich nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen, die intensiv zu Freizeit- und Erholungszwecken genutzt würden. Eine vergleichbar intensive und vollständige Nutzung sei bei einem Maislabyrinth nicht anzunehmen. Praktikabilitätsgründe ließen sich nicht gegen die Anerkennung anführen. Die in Anspruch genommene Fläche lasse sich bereits im Vorfeld ermitteln und könne bei Änderungen nachträglich korrigiert werden.

7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren und trägt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft vor:

Dem Kläger könnten für ein Maislabyrinth keine Zahlungsansprüche zugewiesen werden. Vorrangig sei zu prüfen, ob der Schlag von dem Verzeichnis der hauptsächlich nichtlandwirtschaftlich genutzten Flächen des § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchfV erfasst werde. Das sei hier der Fall. Das Maislabyrinth, das aus den Wegen des Labyrinths und dem diese umgebenden Mais bestehe, werde zu Freizeit- und Erholungszwecken genutzt und sei hierfür auch durch die Anlage der Wege und die Aussaat (Gleichstandssaat) in einer einjährigen Kultur eingerichtet (§ 12 Abs. 3 Nr. 3 DirektZahlDurchfV). Diese Vorschrift enthalte einheitliche Kriterien und diene der Verwaltungsvereinfachung in einem Massen-

verfahren. Sie erfasse nicht nur Fallgestaltungen sich überlagernder oder zeitlich wechselnder Nutzungen, sondern auch Nutzungen, die gleichzeitig weitgehend nebeneinander erfolgten. Soweit sie typisiere, sei dies zulässig. Regelmäßig stehe bei diesen Flächen die nichtlandwirtschaftliche Nutzung im Vordergrund. Die wirtschaftliche Bedeutung sei begrenzt und führe nicht zu unverhältnismäßigen Einbußen. Im Übrigen lege das Oberverwaltungsgericht bei seiner Beurteilung, die landwirtschaftliche Nutzung werde nicht stark beeinträchtigt, zu Unrecht den Schlag zugrunde. Abzustellen sei auf die auch nichtlandwirtschaftlich genutzte landwirtschaftliche Fläche. Das könne von Fall zu Fall auch ein Teil eines Schrages sein. Anderenfalls lasse sich durch die Bezugsfläche beeinflussen, ob eine starke Einschränkung vorliege oder nicht.

II

- 8 Die zulässige Revision der Beklagten ist nicht begründet. Das angefochtene Urteil steht in Einklang mit Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass dem Kläger Zahlungsansprüche für die im Berufungsverfahren noch anhängigen und geltend gemachten Teilflächen des Schrages 240 zustehen. Flächen eines Maislabyrinths sind beihilfefähig im Sinne der hier anwendbaren unionsrechtlichen Vorschriften, wenn sie mit Mais bestanden sind und der Maisanbau durch die Benutzung des Labyrinths nicht stark eingeschränkt ist.
- 9 Grundlage des Zuweisungsanspruchs ist die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 S. 608). Sie ist Teil der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013/2014 der Europäischen Union, in deren Zuge die bisherige Betriebsprämienregelung fortentwickelt und durch die Basisprämie sowie damit verbundene Zahlungen ersetzt wurde. Betriebsinhaber können die Basisprämie und mit ihr verbundene Zahlungen nur insoweit in Anspruch nehmen, als ihnen Zahlungsansprüche zugewiesen sind; ihnen sind neue Zahlungsansprüche in der Zahl zuzuweisen, wie sie der Zahl der beihilfefähigen, im

Beihilfeantrag für 2015 angemeldet und ihnen zur Verfügung stehenden Hektarflächen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Buchst. a, Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 VO <EU> Nr. 1307/2013).

- 10 Beihilfefähige Hektarfläche im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird (Art. 32 Abs. 2 Buchst. a VO <EU> Nr. 1307/2013). Wird die landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt, so gilt diese Fläche als hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Fläche, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten stark eingeschränkt zu sein (Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO <EU> Nr. 1307/2013).
- 11 Die hier noch in Rede stehenden Teilflächen des Schlags 240, auf denen im Jahr 2015 Mais angebaut wurde, sind beihilfefähige Hektarflächen. Ihre Nutzung ist entgegen den Prüfungsschritten des Oberverwaltungsgerichts unabhängig von der Gesamtfläche des Schlages sowie den Wegen des Labyrinths zu beurteilen (1.). Die Maisanbauflächen wurden gemäß den unionsrechtlichen sowie nationalen Kriterien wenn nicht ausschließlich, so doch jedenfalls hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt (2.). Das nationale Verzeichnis der hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzten Flächen (3.) und auch die Kleinstflächenregelung (4.) stehen dem Anspruch nicht entgegen.
- 12 1. Die Maisanbauflächen unterliegen einer eigenständigen Beurteilung ihrer Beihilfefähigkeit.
- 13 Der Kläger hat den Schlag 240 insgesamt als beihilfefähige Fläche angemeldet (Art. 24 Abs. 2 VO <EU> Nr. 1307/2013). Die Anmeldung des Schlages führt aber nicht dazu, dass die mit ihm umrissene Fläche für die Prüfung der Beihilfefähigkeit - in einem ersten Schritt - einheitlich als Gesamtfläche zu betrachten wäre. Beihilfefähig ist allein die ermittelte Fläche, das heißt die Fläche, die die

hier maßgeblichen Kriterien erfüllt (vgl. Art. 2 Abs. 1 Nr. 23, Art. 18 Abs. 6 VO <EU> Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014, ABl. L 181 S. 48). Erfüllt ein Teil einer angemeldeten Fläche diese Voraussetzungen nicht, so scheidet er ohne Weiteres aus. Umgekehrt bleibt unbeschadet möglicher Sanktionen bezüglich einer beantragten Beihilfe eine Teilfläche, die alle Voraussetzungen erfüllt, auch dann beihilfefähig, wenn sich ein überwiegender Teil der angemeldeten Fläche als nicht beihilfefähig erweist. Darauf, ob der Schlag - mit den Worten des Oberverwaltungsgerichts - räumlich weit überwiegend zum Maisanbau genutzt wird, kommt es daher nicht an. Die mit der Voraussetzung einer Nutzung hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit (Art. 32 Abs. 2 Buchst. a VO <EU> Nr. 1307/2013) einhergehende Tolerierung einer nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit betrifft sich überlagernde, gemischte Nutzungen derselben Fläche, nicht hingegen abgrenzbare Flächen, die unterschiedlich genutzt werden. Auch Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 setzt voraus, dass die landwirtschaftliche Fläche eines Betriebs auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird; ob die Fläche hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt wird, hängt davon ab, ob die landwirtschaftliche Tätigkeit auf ihr ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt einer nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt zu sein. Für den in seinem ersten Schritt hiervon abweichenden Ansatz des Oberverwaltungsgerichts bieten weder das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem noch sonst das Unionsrecht eine Grundlage.

- 14 2. Danach ist allein entscheidend, ob die noch streitigen Maisanbauflächen - die Flächen des Schlages 240 ohne die Wege des Labyrinths - im Antragsjahr 2015 (zumindest) hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt waren. Das ist sowohl nach den unionsrechtlichen (a) als auch den ergänzenden nationalen Kriterien der Fall (b).
- 15 a) Die Regelung der Beihilfefähigkeit gemischt genutzter Flächen in Art. 32 Abs. 2 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 beruht auf der gleichlautenden Vorgängerregelung des Art. 34 Abs. 2 Buchst. a VO (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 (ABl. L 30 S. 16). Die Voraussetzung einer hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzten landwirtschaftlichen Fläche wird durch Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 weiter

konkretisiert. Er geht auf Art. 3c VO (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 (ABl. L 141 S. 1) in der Fassung des Art. 1 Nr. 3 der VO (EG) Nr. 370/2009 der Kommission vom 6. Mai 2009 (ABl. L 114 S. 3) zurück und bezweckt, zusätzlich Kriterien für die Beihilfefähigkeit der auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzten Flächen für alle Mitgliedstaaten festzulegen (Erwägungsgrund 3 VO <EG> Nr. 370/2009). Als hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt ist eine landwirtschaftliche Fläche zu betrachten, wenn eine landwirtschaftliche Tätigkeit auf ihr ausgeübt wird, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt einer nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt zu werden (Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO <EU> Nr. 1307/2013).

- 16 In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass die Qualifizierung einer Fläche als "landwirtschaftlich" und als für eine "landwirtschaftliche Tätigkeit" genutzt, von der tatsächlichen Nutzung der fraglichen Fläche abhängt (EuGH, Urteile jeweils vom 2. Juli 2015 - C-422/13 Wree [ECLI:EU:C:2015:438] - Rn. 36, 39 und - C-684/13 Demmer [ECLI:EU:C:2015:439] - Rn. 56). Dass die Maisanbauflächen landwirtschaftliche Flächen sind, ist unzweifelhaft. Sie werden durch den Anbau von Mais als Ackerland genutzt (Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und f VO <EU> Nr. 1307/2013), worin zugleich die maßgebliche landwirtschaftliche Tätigkeit liegt (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. i VO <EU> Nr. 1307/2013). Mit der Betonung der tatsächlichen Nutzung ist zudem die Aussage verbunden, dass Zwecke, die die landwirtschaftliche Nutzung überlagern, ohne sie tatsächlich zu beeinträchtigen, unerheblich sind (EuGH, Urteile jeweils vom 2. Juli 2015 - C-422/13 Wree - Rn. 37 f., 43 und - C-684/13 Demmer - Rn. 56 f., 65). Folglich ist es für die Beihilfefähigkeit der Maisanbaufläche unerheblich, dass es ohne den Mais kein Labyrinth gäbe. Es verhält sich insoweit nicht anders als mit den notwendigen Sicherheitszonen um Lande-, Roll- und Stoppbahnen von Flughäfen, deren Beihilfefähigkeit sich danach beurteilt, inwieweit auf ihnen tatsächlich nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten ausgeübt werden und dadurch die betreffende landwirtschaftliche Tätigkeit eingeschränkt wird (EuGH, Urteil vom 2. Juli 2015 - C-684/13 Demmer - Rn. 68 ff.). Nach den nicht angegriffenen und daher bindenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (§ 137 Abs. 2 VwGO) ist aber nicht ersichtlich, dass der Maisanbau außerhalb der Wegeflächen tatsächlich beeinträchtigt worden wäre. Daher ist

nicht zweifelhaft, dass die Maisanbauflächen nach den Bestimmungen des maßgeblichen Unionsrechts hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wurden und damit für die Zuweisung der Zahlungsansprüche als beihilfefähig zu berücksichtigen sind.

- 17 b) Auch die zur Umsetzung der unionsrechtlichen Bestimmungen erlassenen nationalen Vorschriften führen zu keinem anderen Ergebnis.
- 18 Gemäß Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 legen die Mitgliedstaaten Kriterien für die Umsetzung der Bestimmungen des Absatzes 3 fest. Damit wird im Rahmen der für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Vorgaben Raum gegeben für eine weitere Konkretisierung unter Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten, Anbauverhältnisse und traditioneller Praktiken. Der nationale Verordnungsgeber hat diesem Regelungsauftrag in § 12 Abs. 2 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchfV) vom 3. November 2014 (BGBl. I S. 1690) entsprochen und mehrere Tatbestände formuliert, bei deren Vorliegen eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in der Regel gegeben ist. Dazu zählen insbesondere eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit, die über einen längeren Zeitraum andauert und eine gleichzeitige landwirtschaftliche Nutzung in diesem Zeitraum erheblich beeinträchtigt, sowie eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung, die zu einer Zerstörung der Kulturpflanze oder einer wesentlichen Ertragsminderung führt (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 DirektZahlDurchfV). Bezogen auf die hier in Rede stehenden Maisanbauflächen liegt keiner dieser oder der übrigen Tatbestände des § 12 Abs. 2 DirektZahlDurchfV vor. Das wird auch nicht geltend gemacht.
- 19 3. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem nationalen Verzeichnis der hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzten Flächen, auf das sich die Beklagte und der Vertreter des Bundesinteresses berufen. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 DirektZahlDurchfV werden Flächen, die für Freizeit- oder Erholungszwecke oder zum Sport genutzt werden, mit Ausnahme von Flächen, die lediglich außerhalb der Vegetationsperiode für Wintersport genutzt werden, hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt. Die Maisanbauflächen sind bereits keine Flächen, die im Sinne dieser Vorschrift für Freizeit- oder Erholungszwecke genutzt werden.

20 Gemäß Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. b VO (EU) Nr. 1307/2013 können die Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der Flächen erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden. Diese Regelung enthielt der Verordnungsvorschlag der Kommission (KOM <2011> 625 endgültig) noch nicht und findet auch in den Erwägungsgründen keine Erläuterung. Die Ermächtigung erfasst zwanglos ein Verzeichnis, das alle tatsächlich hauptsächlich nichtlandwirtschaftlich genutzten Flächen erfasst, vergleichbar dem Verzeichnis aller landwirtschaftlich genutzten Flächen, wie es in Dänemark geführt wird (vgl. EuGH, Urteil vom 2. Juli 2015 - C-684/13 Demmer - Rn. 42). Zulässig sein dürfte allerdings auch ein abstrakt gefasstes Verzeichnis, wie es in § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchfV enthalten ist. Mit ihm wollte der Ordnungsgeber typische Flächen erfassen, die hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden (BR-Drs. 406/14 S. 32). Den Sprachfassungen (en: "list of areas", fr: "liste des surfaces") lassen sich kaum weiterführende Erkenntnisse zu Grenzen der Ermächtigung entnehmen (vgl. auch Busse, Bericht über die 3. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 26. September 2017, AuR 2017 S. 460 <462>). Die zusätzliche Ermächtigung, Kriterien festzulegen (Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 2 VO <EU> Nr. 1307/2013), bezieht sich allerdings auf den gesamten Absatz und schließt damit auch das Verzeichnis ein (Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. b VO <EU> Nr. 1307/2013), was für die Befugnis spricht, auch über ein Verzeichnis abstrakte Kriterien festzulegen. Die Ermächtigung entbindet jedoch nicht von den unionsrechtlichen Vorgaben. Soweit der Vertreter des Bundesinteresses ausführt, die Ermächtigung für ein Verzeichnis sei offen formuliert und nenne insbesondere keine Kriterien, die von den Mitgliedstaaten zu beachten seien, geht dies daran vorbei, dass die unionsrechtlichen Bestimmungen und Kriterien einen Rahmen zeichnen, der von allen Mitgliedstaaten zu beachten ist.

21 Danach werden Flächen nur dann im Sinne von § 12 Abs. 3 Nr. 3 DirektZahlDurchfV für Freizeit- und Erholungszwecke genutzt, wenn die Freizeit- und Erholungsnutzung die landwirtschaftliche Tätigkeit stark einschränkt oder jedenfalls stark einschränken kann. Das aber war nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts auf den Maisanbauflächen des Klägers gerade nicht der Fall. Anders als etwa auf Campingplätzen, Liegeflächen von Schwimmbädern, Parkflächen oder Golfplätzen, die der diesbezügliche Leit-

faden der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "InVeKoS/Direktzahlungen" vom 4. Juni 2009 als hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt nennt, beschränkt sich die tatsächliche Nutzung zu Freizeit- und Erholungszwecken auf die Wege des Labyrinths, über deren Beihilfefähigkeit hier nicht zu entscheiden ist. Dass sie nicht dauerhaft eingerichtet sind, bedarf daher keiner näheren Betrachtung. Jedenfalls die Maisanbauflächen des Klägers waren keine Flächen, die durch eine auf ihnen erfolgende Tätigkeit für Freizeit- oder Erholungszwecke genutzt wurden.

- 22 4. Auch die Kleinstflächenregelung steht dem Anspruch nicht entgegen.
- 23 Das Unionsrecht sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für die flächenbezogenen Direktzahlungen die Mindestgröße der landwirtschaftlichen Parzellen festsetzen, für die ein Antrag gestellt werden kann (Art. 72 Abs. 1 Unterabs. 2 Satz 1 VO <EU> Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013, ABl. L 347 S. 549). Eine entsprechende Regelung fand sich bereits in Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 2419/2001 der Kommission vom 11. Dezember 2001 (ABl. L 327 S. 11) und war dazu bestimmt, dem Interesse einer wirksamen Überwachung zu dienen (Erwägungsgrund 3 VO <EG> Nr. 2419/2001). In Niedersachsen ist diese Größe mit 0,1 ha festgelegt (§ 2 der Verordnung zur Ausführung der InVeKoS-Verordnung vom 17. November 2015, Nds. GVBl. 2015 S. 319).
- 24 Wengleich einzelne Flächen, auf denen Mais angebaut wurde, vollständig von Wegen des Maislabyrinths umgeben waren, unterliegen diese Flächen nicht der Kleinstflächenregelung, weil sie keine eigenständigen landwirtschaftlichen Parzellen darstellen.
- 25 Als landwirtschaftliche Parzelle definiert Art. 67 Abs. 4 Buchst. a VO (EU) Nr. 1306/2013 eine zusammenhängende Fläche, die von einem bestimmten Betriebsinhaber angemeldet ist und nur eine bestimmte Kulturgruppe aufweist; die Mitgliedstaaten können zusätzliche Kriterien für die Abgrenzung einer landwirtschaftlichen Parzelle festlegen. Das ist in der Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems vom 24. Februar 2015 (BGBl. I S. 166) in der Weise geschehen,

dass eine landwirtschaftliche Parzelle ein Schlag und ein Schlag eine zusammenhängende landwirtschaftliche Fläche ist, die von einem Betriebsinhaber mit einem von der Landesstelle vor der Antragstellung für die Zwecke der Antragsbearbeitung festgelegten Nutzungscode im Sammelantrag angegeben ist (§ 4 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Nr. 2 InVeKoSV).

- 26 Maßgebend für die Mindestflächenregelung ist damit der Schlag 240. Der Kläger hat ihn mit dem Nutzungscode 411 (Silomais) versehen. Die Fläche stellt eine zusammenhängende landwirtschaftliche Fläche dar. Sie wird durch die Wege des Labyrinths nicht unterbrochen, denn auch die Wegeflächen des Labyrinths zählen - wenngleich zeitweise brachliegend - zum Ackerland und damit zur landwirtschaftlichen Fläche (Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und f VO (EU) Nr. 1307/2013), die mit der Aussaat im Übrigen zumindest zeitweise auch für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wurden (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c VO (EU) Nr. 1307/2013). Der Vertreter des Bundesinteresses hat zutreffend darauf hingewiesen, dass es sich bei den Labyrinthwegen nicht um herkömmliche, dauerhaft angelegte Wege handelt. Dieser Sichtweise ist die Beklagte nicht entgegengetreten.
- 27 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Prof. Dr. habil. Wysk

Rothfuß

Dr. Kenntner