
Datum: 09.09.2021
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 28. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 28 K 6001/19
ECLI: ECLI:DE:VGD:2021:0909.28K6001.19.00

Schlagworte: Naturschutz; Landschaftsschutz; Landschaftsplan; Landschaftselement; Hecke; Rodung; Anpflanzung; Eingriff; Wiederherstellung; Störer; Ermessen

Normen: § 3 Abs 2 BNatSchG; § 14 BNatSchG; § 17 Abs 8 BNatSchG; § 2 Abs 1 LNatSchG NRW; § 14 Abs 1 OBG NRW

Leitsätze:

1. § 17 Abs. 8 BNatSchG stellt eine speziellere und damit vorrangige Ermächtigungsgrundlage dar, die in ihrem Anwendungsbereich die Generalklausel des § 3 Abs. 2 BNatSchG und auch die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 LNatSchG NRW verdrängt. 2. Nach § 17 Abs. 8 BNatSchG kann anders als nach den für die Vorschriften des § 3 Abs. 2 BNatSchG und § 2 Abs. 1 LNatSchG NRW geltenden allgemeinen Grundsätzen des Ordnungsrechts, nach denen neben dem sog. Handlungsstörer auch gegen den sog. Zustandsstörer vorgegangen werden darf, nur der Verursacher des Eingriffs zur Wiederherstellung des früheren Zustandes verpflichtet werden.
3. Die Beseitigung einer 400 m langen Hecke stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft dar.
4. Der Austausch der Rechtsgrundlage für eine Wiederherstellungsanordnung und das Nachschieben von Gründen ist nicht zulässig, wenn die im Bescheid getroffene behördliche Regelung hierdurch eine Wesensänderung erfahren würde.

Tenor:

Der Bescheid des Beklagten vom 6. August 2019 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110% des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110% des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand:

Der Kläger ist Eigentümer des im räumlichen Geltungsbereich des Landschaftsplans des Kreises X. Raum T. / Y. , Entwicklungsraum F. 0 M. - System/ H. mit dem Entwicklungsziel Erhaltung gelegenen Grundstückes Gemarkung X1. Flur 00, Flurstück 000 in Y. . Er wendet sich mit seiner Klage gegen eine ordnungsbehördliche Verfügung der unteren Naturschutzbehörde.

Bei einer Vor-Ort-Kontrolle am 22. März 2018 stellte der Beklagte als untere Naturschutzbehörde in Anwesenheit des Klägers fest, dass ein ca. 400 m langer Gehölzstreifen (Landschaftselement M1. E. X. 0000000000) auf dem oben genannten Flurstück, welches an die klägerische Hofstelle angrenzt, beseitigt worden war. Die Handlung wurde von dem Prüfer vor Ort als vorsätzlich eingestuft. Im Kontrollbericht wird ausgeführt, die Beseitigung von Teilen des Landschaftselements sei in den Jahren 2016/2017 und 2018 erfolgt. Aus der Ermittlungsakte des Ordnungswidrigkeitsverfahrens gehe hervor, dass bereits 2016 mit der Beseitigung begonnen worden sei. Der Kläger habe gewusst, dass der Gehölzstreifen ein geschützter Bestandteil des Landschaftsschutzgebietes 7 „M2.“ sei. Obwohl er auf die Rechtslage hingewiesen worden sei, habe der Kläger in der geschützten Vegetationszeit Teile gemulcht.

Im Rahmen des gegen den Kläger eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahrens, welches vom Amtsgericht E. nach mündlicher Verhandlung am 20.11.2018 gemäß § 47 Abs. 2 OWiG eingestellt wurde, äußerte sich der Kläger zu den erhobenen Vorwürfen wie folgt: Er habe den beschriebenen Eingriff nicht vorgenommen. Als Bewirtschafter sei er für die Beseitigung der Pflanzen nicht verantwortlich. Vielmehr habe sein Vater I. T1. , der als mithelfender Altenteiler und ehemaliger Betriebsleiter selbständig und nicht unter Aufsicht arbeite, die Beseitigung durchgeführt. Er – der Kläger – habe weder einen Auftrag dazu noch eine entsprechende Anweisung erteilt. Vielmehr sei er während einer Urlaubsabwesenheit mit den Fakten der weggenommenen Pflanzen konfrontiert worden. Da sein Vater diese Pflanzen ursprünglich gepflanzt habe, sei er wohl davon ausgegangen, diese wieder wegnehmen zu dürfen. Die Hecke habe sich zudem nicht in einem Landschaftsschutzgebiet, sondern daneben befunden. Gegen den Vater des Klägers wurde am 12.07.2018 ein Bußgeldbescheid erlassen, der dagegen erhobene Einspruch wurde in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

Mit Bescheid vom 06.08.2019, dem ein Lageplan beigefügt war, forderte der Beklagte den Kläger nach vorheriger Anhörung auf, in dem im Lageplan gekennzeichneten Bereich eine 400 m lange, mindestens einreihige Hecke mit einheimischen Gehölzen der beigefügten

Pflanzliste bis zum 31.12.2019 anzulegen und gegen Verbiss zu schützen. Ausfälle durch Absterben von Gehölzen seien zu ersetzen. Der Lageplan und die Pflanzliste seien Bestandteil dieses Bescheides. Für den Fall, dass der Kläger die auferlegte Maßnahme nicht, nicht vollständig oder nicht fristgerecht vornehmen würde, drohte der Beklagte ein Zwangsgeld in Höhe von 2.000,00 Euro an.

Zur Begründung führte der Beklagte in seinem Bescheid aus, er sei nach § Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 LNatSchG NRW für die Überwachung der Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes zuständige Sonderordnungsbehörde. Die geforderten Maßnahmen dienten der Gefahrenabwehr im Sinne des § 14 OBG NRW. Dazu gehörten Maßnahmen, die zur Einhaltung der Schutzbestimmungen des dort geltenden Landschaftsplanes erforderlich seien. Durch die Beseitigung der Hecke als einem geschätzten Landschaftsbestandteil nach § 29 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG i.V.m. Ziff. 2.6.3.1 des Landschaftsplanes sei ein rechtswidriger Zustand herbeigeführt worden. Mit der geforderten Anpflanzung solle der Verlust, den die Natur durch die Beseitigung der dort ursprünglich vorhandenen Hecke erlitten habe, an gleicher Stelle ersetzt werden. Die Ordnungsverfügung sei an den Kläger als Eigentümer und Bewirtschafter des betroffenen Flurstücks 000 gerichtet, auch wenn dieser geltend mache, die ursprünglich vorhandene Hecke nicht selbst beseitigt zu haben. Für die Wiederherstellung sei der Kläger als Zustandsstörer verantwortlich. Die ehemals vorhandene Hecke sei auf Luftbildern aus den Jahren 2011 und 2012 deutlich als Gehölzstreifen erkennbar und habe sich auf der Grenze zwischen einer zur X2. M3. hin gelegenen Grünlandparzelle und der nördlich angrenzenden Ackerfläche befunden. Parallel zu der beseitigten Hecke verlaufe unmittelbar südlich angrenzend ein Weidezaun als Trennung von Weide und Ackerfläche. Die Hecke bilde eine sichtbare Abgrenzung der beiden Nutzungsarten und sei durch den Landschaftsplan Raum T. / Y. in ihrem Bestand geschützt. Entlang der Grenze zwischen Wiese und Acker verlaufe auch die nördliche Grenze des dortigen Landschaftsschutzgebietes 0 „M2.“, welches im Landschaftsplan für den Niederungsbereich der X2. M3. festgesetzt sei. Bei der Ortskontrolle am 22.03.2018 sei der Acker nördlich der Grenze des Landschaftsschutzgebietes gepflügt gewesen. Die Bodenbearbeitung sei bis an den Weidezaun erfolgt und habe somit auch den Bereich der ursprünglich dort vorhandenen Hecke umfasst. Wurzeln und Gehölzreste hätten auf dem gepflügten Acker gelegen. Das Verbot des Landschaftsplans, eine Hecke zu beseitigen, indiziere die Verpflichtung, bei Beseitigung wieder eine neue Hecke anzupflanzen. Die Wiederherstellung der Hecke sei mit Art. 14 GG vereinbar und ergebe sich aus der Sozialbindung des Eigentums. Die Maßnahme sei geeignet und verhältnismäßig. Die dem Kläger abgeforderten Aufwendungen stünden in einem angemessenen Verhältnis zu dem Verlust, den die Allgemeinheit durch die Beseitigung der Hecke erlitten habe. Die bei der zu treffenden Ermessensentscheidung vorzunehmende Abwägung habe zum Ergebnis, dass die Ordnungsverfügung zu erlassen sei. Die Auffassung des Klägers, dass der als Rechtsgrundlage für die Neuanpflanzung herangezogene Landschaftsplan aufgrund von Abwägungsmängeln rechtswidrig sei, werde nicht geteilt. Auch der Zeitraum bis zum Jahresende, der für die Maßnahme eingeräumt werde, sei ausreichend. Die durch die Pflanzliste vorgegebene Auswahl der anzupflanzenden Gehölze beschränke den Kläger nicht unnötig in seiner Gestaltungsfreiheit. Soweit die Gefahr bestehe, dass die anzupflanzenden Gehölze durch Vieh oder Wild verbissen würden, könne die Aufforderung zur Anpflanzung mit der Verpflichtung, einen Verbisschutz anzubringen, verbunden werden. Dies sei zur Erreichung des Ziels einer durchgehenden, 400 m langen Hecke erforderlich.

Der Kläger hat am 11.08.2019 Klage gegen diesen Bescheid erhoben.

6

7

8

Zu deren Begründung führt er aus: Der Ordnungsverfügung fehle es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Die von dem Beklagten aufgeführten Vorschriften enthielten keine Ermächtigung für den Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit. Die Verpflichtung zur Pflanzung einer Hecke stelle einen erheblichen und unverhältnismäßigen Eingriff in seine Rechte dar, die keine Stütze im Gesetz finde. Er könne durch den Bescheid des Beklagten nicht zu einer Neuanpflanzung einer Hecke gezwungen werden, die er nachweislich selbst nicht beschädigt oder beseitigt habe. Außerdem sei die Hecke nur ca. 380 m lang gewesen. Er sei auch kein Zustandsstörer. Ein von ihm im Rahmen der ordnungsgemäßen Landwirtschaft betriebener Acker mit normalen Feldfrüchten stelle keine dafür notwendige Gefahr für die allgemeine Sicherheit und Ordnung dar. Folglich könne er auch kein Zustandsstörer sein. Die gegenteilige Ansicht würde den Schluss nach sich ziehen, dass alle Landwirte Zustandsstörer seien und vom Beklagten als Zustandsstörer dazu verpflichtet werden könnten, Hecken an allen Stellen der normalen Ackerbewirtschaftung zu pflanzen. Hierfür gebe der Landschaftsplan gerade keine Formulierung her. Der Bescheid verstoße gegen das Bestimmtheits- und Unmittelbarkeitsgebot. Das Verlangen des Beklagten, eine Neuanpflanzung auf seiner Ackerfläche vorzunehmen, sei auch nicht verhältnismäßig. Die Allgemeinheit könne nicht auf seine – des Klägers – Kosten ohne Rechtsgrundlage auf der in seinem Eigentum stehenden Fläche eine Maßnahme verlangen, die derart hohe Kosten verursache und zu einer Entwertung der Fläche führe. Weder das Gesetz noch der Landschaftsplan selbst würden dem Beklagten das Recht geben, dem Eigentümer der betroffenen Fläche die Pflanzung bestimmter vom Beklagten festgelegter Pflanzen zu verlangen. Der Eigentümer müsse, selbst wenn das Verlangen zulässig wäre, die freie Auswahl darüber haben, was er auf seinem Grund anpflanze. Gleiches gelte für den Verbissschutz und das verpflichtende Ersatzpflanzungsgebot des Beklagten gegenüber dem Kläger. Auch diesbezüglich gebe es keinerlei rechtliche normierte Verpflichtungen. Es sei nicht ihm – dem Kläger – anzulasten, wenn ein Tier oder die Natur selbst dazu beitrage, dass Pflanzungen nicht komplett gelängen. Lücken würden ohnehin sukzessiv gefüllt. Die Sozialbindung des Eigentums sei bereits durch die bestehenden einschränkenden gesetzlichen Regelungen überstrapaziert. Außerdem sei der Landschaftsplan rechtswidrig. Die Abwägungen des zuständigen Kreisausschusses seien fehlerhaft. Gleiches gelte für die Bekanntmachung. Die Zwangsgeldandrohung sei rechtswidrig, weil die gesetzte Frist zu kurz und nicht sachgerecht, sondern willkürlich gewählt sei. Der angedrohte Betrag sei unverhältnismäßig hoch.

Der Kläger beantragt, 9

den Bescheid des Beklagten vom 06.08.2019 aufzuheben. 10

Der Beklagte beantragt, 11

die Klage abzuweisen. 12

Er wendet ein: Die ordnungsrechtliche Inanspruchnahme des Klägers sei nicht zu beanstanden. Zwar sei die Hecke nicht durch den Kläger beseitigt worden, was die Ermittlungen im Rahmen des OWiG-Verfahrens ergeben hätten. Jedoch enthielten das BNatSchG und das LNatSchG NRW keine Vorschriften darüber, gegen wen im Einzelfall die zur Einhaltung der Gesetze erforderlichen Maßnahmen zu richten seien. Nach § 2 Abs. 2 LNatSchG NRW sei die untere Naturschutzbehörde eine Sonderordnungsbehörde, sodass § 12 OBG NRW anzuwenden sei, soweit nicht durch Gesetz oder Verordnung Abweichendes bestimmt sei. Hinsichtlich der Verantwortlichkeit von Personen würden somit die §§ 17 – 19 OBG NRW Anwendung finden. Nach § 18 Abs. 1 S. 1 OBG NRW seien Maßnahmen gegen den Eigentümer zu richten, wenn von einer Sache eine Gefahr ausgehe. Hier gehe es um die 13

Abwehr einer Gefahr für die Natur und die Landschaft. Die Beseitigung einer als Landschaftsbestandteil geschützten Hecke stelle eine Gefahr für die Natur dar. Als Eigentümer der Fläche, auf der sich die beseitigte Hecke befunden habe, sei der Kläger Zustandsstörer und als Maßnahme der Gefahrenabwehr sei die geforderte Neuanpflanzung ermessensfehlerfrei erlassen worden. Insbesondere sei sie verhältnismäßig. Es gebe kein milderes, ebenso geeignetes Mittel, mit vergleichbarem Aufwand den gleichen Erfolg mit der gleichen Sicherheit herbeizuführen. Dem Kläger als Eigentümer sei es am besten möglich, die Anpflanzung vorzunehmen und das Wachstum der Hecke zu überwachen. Um die ursprünglich vorhandene Hecke langfristig wertgleich wiederherzustellen, sei es erforderlich, dem Kläger eine bestimmte Auswahl heimischer Gehölze zur Verfügung zu stellen, die dort gut wachsen und sich in die Landschaft einfügen würden. Bei der entfernten Hecke handele es sich auch nicht um einen Ort der „normalen Ackerbewirtschaftung“, sondern um einen Ort, der durch die ehemals vorhandene Hecke geprägt sei. Für die vom Kläger geltend gemachte Rechtswidrigkeit des zugrundeliegenden Landschaftsplans bestünden keine Anhaltspunkte. Der Kläger trage keine konkreten Aspekte vor, die auf eine Unwirksamkeit führen würden. Auch sei die Frist für die Wiederherstellung nicht willkürlich gewählt oder zu kurz bemessen.

Mit Urteilen vom 02.07.2020 - 28 K 10545/18 und 28 K 1618/19 - hat das Gericht zwei Klagen 14
abgewiesen, mit denen sich der Kläger gegen Kürzungen von Direktzahlungen im Rahmen
der EU-Agrarförderung gewendet hatte, die vom Direktor der M4. S. wegen
eines Verstoßes gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen im Zusammenhang mit der
Beseitigung der Hecke verfügt worden waren.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der 15
Gerichtsakte, den der Gerichtsakten - 28 K 10545/18 und 28 K 1618/19 - und auf den Inhalt
der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten ergänzend Bezug genommen.

Entscheidungsgründe: 16

Die zulässige Klage ist begründet. Die angefochtene Wiederherstellungsanordnung und die 17
Zwangsgeldandrohung sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten, vgl. §
113 Abs. 1 S. 1 VwGO.

Eine formelle Rechtswidrigkeit der Wiederherstellungsanordnung folgt nicht bereits daraus, 18
dass der Bescheid nicht zweifelsfrei erkennen lässt, auf welche Ermächtigungsgrundlage der
Beklagte seine Ordnungsverfügung stützt. Der Beklagte verweist in seiner Begründung zwar
einerseits auf die Vorschriften des § 3 Abs. 2 des Gesetzes über Naturschutz und
Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.07.2009 und § 2 Abs. 2
des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen vom 21.07.2000
(Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW), andererseits auf das Recht zur
Gefahrenabwehr nach § 14 OBG NRW. Eine Ermächtigungsgrundlage muss aber in einem
Bescheid nicht ausdrücklich genannt werden, wenn sich – wie hier – jedenfalls aus der
Begründung des Bescheides entnehmen lässt, welche Tatbestandsvoraussetzungen die
Behörde vor dem Erlass der Verfügung geprüft hat und von welchem Rahmen möglicher
Rechtsfolgen sie bei ihrer Entscheidung ausgegangen ist.

Ob die Wiederherstellungsanordnung mangels hinreichender Bestimmtheit rechtswidrig ist, 19
weil sie nicht festlegt, welche Höhe die neu anzupflanzenden Gehölze aufweisen müssen,
sodass der Kläger trotz Befolgung der Ordnungsverfügung der Gefahr ausgesetzt sein
könnte, dass die Bepflanzung vom Beklagten als unzureichend zurückgewiesen wird, bedarf
vorliegend keiner Entscheidung.

Denn jedenfalls sind die materiellen Voraussetzungen für die gegenüber dem Kläger verfügte Wiederherstellungsanordnung nicht gegeben.

1. Soweit sich der Beklagte für seine Wiederherstellungsverfügung auf die ordnungsbehördliche Generalklausel (§ 14 OBG NRW) stützen möchte, greift diese nicht ein. 21

Gemäß § 14 Abs. 1 OBG NRW können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Als Gefahr kommt zwar die Verletzung der landschaftsschutzrechtlichen/naturschutzrechtlichen Verbote – hier die Beseitigung eines geschützten Landschaftselements – in Betracht, als Maßnahme jedoch nur eine solche, die die Verletzung des Veränderungsverbots verhindert oder eine anhaltende Verletzung oder Verletzungshandlung (Störung) beseitigt bzw. unterbindet. Schon aus diesen Gründen durfte der Beklagte dem Kläger nicht gestützt auf § 14 OBG NRW die Anpflanzung einer Hecke mit einheimischen Gehölzen aufgeben, nachdem der insoweit maßgebende Landschaftseingriff durch die Rodung der ehemals vorhandenen Hecke bereits beendet war. Ein weitergehendes Instrumentarium stellt das Ordnungsbehördenrecht nach § 14 OBG NRW nicht zur Verfügung, insbesondere gibt es keine Rechtsgrundlage für die Forderung her, einen beendeten Eingriff auszugleichen – oder wie hier – den früheren Zustand wiederherzustellen. Die polizeiliche Generalklausel des Ordnungsbehördenrechts ist auf Gefahrenabwehr, nicht aber auf Folgenbeseitigung gerichtet. Für weitergehende Regelungen verbleibt es daher bei den spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen, hier der Eingriffsregelung in §§ 14, 17 BNatSchG. 22

OVG NRW, Urteil vom 21. November 1996 - 7 A 3684/92 -, juris Rn. 77; VG Minden, Urteil vom 11. Mai 2016 - 1 K 2324/15 -, juris Rn. 26; VG Aachen, Beschluss vom 30. Oktober 2009 - 5 L 365/09 -, juris Rn. 17 ff. 23

2. Die streitgegenständliche Anordnung kann ferner nicht auf § 3 Abs. 2 BNatSchG gestützt werden, weil diese Vorschrift im hier vorliegenden Fall durch die speziellere Regelung des § 17 Abs. 8 BNatSchG verdrängt wird. 24

Nach § 3 Abs. 2 BNatSchG überwachen die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden – hier gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 LNatSchG NRW der Beklagte als sog. untere Naturschutzbehörde – die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften und treffen nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen, um deren Einhaltung sicherzustellen, soweit nichts anderes bestimmt ist. Die Vorschrift ist eine als Generalklausel ausgestaltete Befugnisnorm, die die Naturschutzbehörden zum Einschreiten gegen Verletzungen des bundesrechtlichen Naturschutzrechts ermächtigt. 25

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 24, unter Verweis auf BT-Drs. 16/12274, S. 51; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 3 Rn. 12 f.; Frenz/Hendrichke, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 3 Rn. 30 ff.. 26

Die Regelung des § 3 Abs. 2 BNatSchG dient der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Hinblick auf die Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege und entspricht insoweit den Generalklauseln des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Daher kann z. B. für die Inanspruchnahme von Verantwortlichen auf die entsprechenden Grundsätze rekurriert werden. 27

Vgl. Frenz/Hendrichke in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 3 Rn. 31.	
Nach dem klaren Wortlaut der Norm scheidet ein Rückgriff auf die Generalklausel immer dann aus, wenn und soweit im Bundesnaturschutzgesetz oder in anderen Fachgesetzen Sonderbefugnisse enthalten sind (sog. abdrängende Sondervorschriften).	29
Vgl. Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 3 Rn. 14; Frenz/Hendrichke, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Kommentar, 3. Aufl. 2021, § 3 Rn. 42; BeckOK UmweltR/Brinktrine, 59. Ed. 1.1.2021, BNatSchG § 3 Rn. 23.	30
§ 3 Abs. 2 BNatSchG ist damit als Auffangnorm subsidiär gegenüber speziellen Eingriffsbefugnissen.	31
Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 25; Landmann/Rohmer UmweltR/Heß/Wulff, 95. EL Mai 2021, BNatSchG § 3 Rn. 16.	32
Für den hier vorliegenden Fall stellt § 17 Abs. 8 BNatSchG eine solche speziellere und damit vorrangige Ermächtigungsgrundlage dar, die in ihrem Anwendungsbereich die Generalklausel des § 3 Abs. 2 BNatSchG verdrängt. Die Anordnungsbefugnis nach § 17 Abs. 8 geht der Generalklausel in den Fällen vor, in denen ein naturschutzrechtlicher Eingriff i.S.d. § 14 BNatSchG schon durchgeführt oder damit begonnen wurde. Die Vorschrift regelt im Rahmen der sog. Eingriffsregelung einen Sonderfall des Vollzugsdefizits, nämlich das Vorgehen der zuständigen Behörde im Falle eines weder angezeigten noch zugelassenen Eingriffs in Natur und Landschaft.	33
Vgl. OVG S. -Pfalz, Urteil vom 28. August 2019 - 8 A 11472/18 - juris Rn. 31; VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 24	34
§ 17 Abs. 8 BNatSchG ist damit zugleich Spezialvorschrift zu § 2 Abs. 1 Satz 2 und 3 LNatSchG NRW und geht dieser Bestimmung ebenfalls vor.	35
3. Der Anwendungsbereich des § 17 Abs. 8 BNatSchG ist in einer Fallkonstellation wie der vorliegenden grundsätzlich eröffnet. Nach § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG soll die zuständige Behörde die weitere Durchführung eines Eingriffs in Natur und Landschaft untersagen, wenn dieser Eingriff ohne die erforderliche Zulassung oder Anzeige vorgenommen wird. Daran anknüpfend regelt Satz 2, dass die für das Zulassungs- oder Anzeigeverfahren zuständige Behörde entweder Maßnahmen nach § 15 BNatSchG oder die Wiederherstellung des früheren Zustandes anordnen soll, wenn nicht auf andere Weise ein rechtmäßiger Zustand hergestellt werden kann. Der – die Generalklausel verdrängende – Anwendungsbereich des § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG ermöglicht somit ein Tätigwerden der Naturschutzbehörde, wenn – wie hier – ein Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt (a), der weder nach § 14 Abs. 2 BNatSchG noch aus anderen Gründen von der Eingriffsregelung ausgenommen ist (b), und dieser Eingriff einer Zulassung oder Anzeige bedarf, für deren Erteilung die Naturschutzbehörde zuständig ist (c).	36
Vgl. zu den Tatbestandsvoraussetzungen des § 17 Abs. 8 BNatSchG auch Nds. OVG, Urteil vom 30. Juni 2015 - 4 LC 285/13 -, juris Rn. 51; VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 28.	37
Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.	38
a) Die Beseitigung von Pflanzen (hier: einer Hecke) stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft dar. Nach der in § 14 Abs. 1 BNatSchG enthaltenen Legaldefinition zählen dazu	39

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. Mit der „Gestalt von Grundflächen“ ist deren äußeres Erscheinungsbild angesprochen. Nach § 14 Abs. 1 BNatSchG relevante Veränderungen sind demnach Handlungen, Vorhaben und Maßnahmen, die eine Grundfläche in diesem äußeren Erscheinungsbild betreffen. Darunter fallen neben der Errichtung baulicher Anlagen, Abgrabungen oder Aufschüttungen auch die Rodung von Bäumen und Baumgruppen sowie die Beseitigung von Hecken.	
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Februar 2017 - 8 A 2206/15 -, juris Rn. 8; Hess. VGH, Beschluss vom 7. August 2015 - 4 B 958/15 -, juris; Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 14 Rn. 18; Gellermann, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Bd. II, Stand: Jan. 2017, § 14 BNatSchG Rn. 5f.	40
Auch Nutzungsänderungen, wie etwa das Ersetzen einer bisherigen Nutzung durch eine andere, gehören dazu.	41
Vgl. Prall, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Auflage 2017, § 14 Rn. 32.	42
Derartige Veränderungen können die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts - zu dem nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG die Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen gehören - beeinträchtigen, wenn einzelne dieser Faktoren oder ihr ökologisches Zusammenwirken in einer Weise gestört werden, die sich nach ökologischen Maßstäben als Verschlechterung darstellt.	43
Vgl. Gellermann, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Bd. II, Stand: Jan. 2017, § 14 BNatSchG Rn. 13.	44
Da die Anzahl der Tier- und Pflanzenarten für das ungestörte Funktionieren eines Ökosystems und seine Stabilität von entscheidender Bedeutung ist, kann eine Beeinträchtigung insbesondere dann angenommen werden, wenn Populationen von Tier- und Pflanzenarten die Lebensgrundlage entzogen wird, die Artenvielfalt abnimmt oder sich die Individuenzahl der Arten verringert,	45
vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Februar 2017 - 8 A 2206/15 -, juris Rn. 10; Gellermann, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Bd. II, Stand: Jan. 2017, § 14 BNatSchG Rn. 13,	46
wobei nach dem klaren Wortlaut des § 14 Abs. 1 BNatSchG die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung ausreicht. Die Erheblichkeitsschwelle ist dabei überschritten, wenn die mögliche Beeinträchtigung mehr als eine Bagatelle ist.	47
Vgl. Gellermann, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Bd. II, Stand: Jan. 2017, § 14 BNatSchG Rn. 16.	48
Die mögliche Beeinträchtigung muss also eine fachlich zu bestimmende Relevanzschwelle erreichen, die sich wiederum u. a. aus den Zielen und Grundsätzen des Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 1, 8, 13, 20 BNatSchG) sowie aus der Dauer und Schwere der Beeinträchtigung des Naturhaushalts ergibt.	49
Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Februar 2017 - 8 A 2206/15 -, juris Rn. 11; Prall, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Auflage 2017, § 14 Rn. 41 f.; P. Firscher-Hüftle/D. Czybulka, in:	50

Eine Konkretisierung des Eingriffstatbestandes durch Auflistung von Fallgruppen enthält das Bundesnaturschutzgesetz – anders als das Landesnaturschutzgesetz NRW – nicht. Auf die landesrechtliche – nicht abschließende – Positivliste in § 30 Abs. 1 LNatSchG NRW kann aber als Auslegungshilfe zur Konkretisierung des Eingriffsbegriffs zurückgegriffen werden. Die darin aufgelisteten Handlungen erfüllen ersichtlich die Merkmale des § 14 BNatSchG. 51

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Februar 2017 - 8 A 2206/15 -, juris Rn. 13 f.; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, Stand September 2016, § 14 BNatSchG, Rn. 18; Lütkes, in: Lütkes/Ewers, BNatSchG, 2011, § 14 Rn. 22; Prall/Koch, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2012, § 14 Rn. 69. 52

Ausgehend von diesen Grundsätzen stellen die vorgenommenen Rodungen eine Veränderung der Gestalt dar, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes erheblich beeinträchtigen können. Die Veränderungen durch die Reduzierung der Pflanzen sowie dadurch, dass Tieren und Pflanzen ein Lebensraum bzw. eine Rückzugs- und Schutzmöglichkeit genommen wurde, ist nach ökologischen Maßstäben eine Verschlechterung, die aufgrund der Dauerhaftigkeit der Veränderungen und der Vielzahl der entfernten Pflanzen auch die erforderliche Relevanzschwelle überschreitet und nicht lediglich eine Bagatelle darstellen. Gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 2 LNatSchG NRW sind u.a. Hecken ab 100 m Länge im Außenbereich im Sinne des Bauplanungsrechts als Landschaftsbestandteile gesetzlich geschützt. Nach Abs. 2 der Vorschrift sind Maßnahmen, die zu einer erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung oder zu einer Zerstörung der in Absatz 1 Nummer 1 bis 3 genannten Landschaftsbestandteile führen können, verboten. Sollte der Kläger die von der Rodung betroffenen Flächen nunmehr auch – anders als vorher – in die landwirtschaftliche Nutzung einbeziehen, läge zugleich eine Veränderung der Nutzung i. S. d. § 14 Abs. 1 BNatSchG vor. 53

Der vorangegangenen Beurteilung entsprechend bestimmt § 30 Abs. 1 Nr. 7 LNatSchG NRW, dass als Eingriff insbesondere die Beseitigung von Hecken gilt. 54

b) Die hier vorgenommenen Rodungen fallen nicht unter die in § 14 Abs. 2 BNatSchG enthaltene sog. Landwirtschaftsklausel, wonach die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff anzusehen ist, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Der Begriff der Bodennutzung ist auf die unmittelbare Urproduktion beschränkt und begünstigt nur eine bereits bestehende landwirtschaftliche Nutzung, ermöglicht aber weder ihre erstmalige Aufnahme noch einen Wechsel in der Nutzungsart eines Grundstücks. 55

Vgl. VG Augsburg, Urteil vom 24. September 2015 - Au 2 K 15.448 -, juris Rn. 35. 56

Demnach stellt eine Nutzungsänderung, die – wie hier – landwirtschaftliche Bodennutzung durch das Entfernen der dort zuvor befindlichen Pflanzen auf diesen Flächen erstmalig möglich macht, eine von § 14 Abs. 2 BNatSchG nicht erfasste Maßnahme der Bodengewinnung dar. 57

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 – 2 A 144/16 –, juris Rn. 29 ff, m.w.N. 58

c) Für einen Eingriff, der – wie im vorliegenden Fall – nicht von einer Behörde durchgeführt wird und der keiner behördlichen Zulassung oder Anzeige nach anderen Rechtsvorschriften bedarf, ist nach § 17 Abs. 3 Satz 1 BNatSchG eine Genehmigung der für Naturschutz und 59

Landschaftspflege zuständigen Behörde erforderlich. Zugleich bestimmt § 33 Abs. 2 Satz 1 LNatSchG NRW, dass für alle Eingriffe nach § 17 Absatz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes eine Genehmigung der unteren Naturschutzbehörde erforderlich ist, welche die zur Durchführung des § 15 des Bundesnaturschutzgesetzes erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen beinhaltet.

Sind mithin die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Wiederherstellungsanordnung nach § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG gegeben, so verdrängt diese speziellere Regelung jedenfalls in der hier vorliegenden Fallkonstellation, in der die Naturschutzbehörde für die Eingriffsgenehmigung zuständig ist, die Generalklausel des § 3 Abs. 2 BNatSchG. 60

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 36. 61

4. Das Gericht kann die streitgegenständliche Anordnungen jedoch nicht auf der Grundlage des § 17 Abs. 8 BNatSchG aufrechterhalten, denn auf § 17 Abs. 8 BNatSchG hat der Beklagte seine Wiederherstellungsanordnung – jedenfalls bis zur mündlichen Verhandlung – nicht gestützt. 62

Zwar ist es grundsätzlich möglich, dass Gerichte behördliche Anordnungen, die sich nicht auf die von der Behörde herangezogene, aber auf eine andere Rechtsgrundlage stützen lassen, aufrechterhalten, da sie von Amts wegen zu prüfen haben, ob das materielle Recht die durch einen Verwaltungsakt getroffene Regelung trägt oder nicht. 63

Vgl. BVerwG, Urteil vom 31. März 2010 - 8 C 12/09 -, juris Rn. 16; Bay. VGH, Beschluss vom 8. November 2016 - 20 CS 16.1193 -, juris Rn. 26; OVG Schleswig, Urteil vom 26. Mai 2009 - 1 LB 38/08 -, juris Rn. 35. 64

Diese Prüfung findet jedoch dort ihre Grenze, wo die im Bescheid getroffene behördliche Regelung aufgrund des Austauschs der Rechtsgrundlage eine sog. Wesensänderung erfahren würde. 65

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Januar 1982 - BVerwG 8 C 12.81 -, juris Rn.12; OVG Schleswig, Urteil vom 26. Mai 2009 - 1 LB 38/08 -, juris Rn. 35. 66

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zieht die Grenze der Wesensänderung auch dort, wo ein Nachschieben von Gründen nicht mehr möglich ist, 67

vgl. BVerwG, Beschluss vom 27. Januar 1982 - 8 C 12/81 -, juris Rn.12, m.w.N., 68

d.h. wenn dem Bescheid eine anderweitige rechtliche Begründung oder andere Tatsachen zugrunde gelegt werden müssten. 69

Vgl. VG Regensburg, Urteil vom 13. November 2014 - RN 5 K 14.1125 -, juris Rn. 36. 70

Ob dabei durch das Austauschen der Rechtsgrundlage eine Wesensveränderung des ursprünglichen Verwaltungsaktes vorliegt, ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalles. 71

Vgl. VG Hannover, Urteil vom 2. Juni 2017 - 13 A 171/14 -, juris Rn. 103. 72

Vorliegend würde das Austauschen des von dem Beklagten herangezogenen §§ 3 Abs. 2 BNatSchG, 2 Abs. 2 LNatSchG NRW, 14 OBG NRW durch den vorrangigen § 17 Abs. 8 BNatSchG zu einer unzulässigen Wesensänderung führen. Denn die genannten Vorschriften 73

weisen auf der Rechtsfolgenseite derartig beachtliche Unterschiede auf, dass diese einer Übertragung der von dem Beklagten angestellten Ermessenserwägungen entgegenstehen.

Ein zentraler Unterschied der Normen liegt zunächst darin, dass § 17 Abs. 8 Satz 2 BNatSchG eine sog. „Soll-Vorschrift“ ist, wonach die Behörde beim Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen die Wiederherstellung des früheren Zustandes anordnen „soll“. Bei diesem sog. intendierten Ermessen darf die Behörde nur in atypischen Fällen, die gesondert zu begründen sind, von der entsprechenden Anordnung absehen. 74

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 39, m.w.N. 75

Demgegenüber ist das durch §§ 3 Abs. 2 BNatSchG, 2 Abs. 2 LNatSchG NRW eröffnete Ermessen - wie bereits der Wortlaut nahelegt - in keiner Weise gebunden oder intendiert, so dass insofern die allgemeinen Anforderungen an die Ermessensausübung gelten. 76

Vgl. auch BVerwG; Urteil vom 1. September 2016 - 4 C 4/15 -, juris Rn. 27; Krohn, in: Schlacke, , GK-BNatSchG, 2. Auflage 2017, § 3 Rn. 24. 77

Ein weiterer wesentlicher Unterschied der Normen liegt auf Rechtsfolgenseite darin, dass nach § 17 Abs. 8 BNatSchG, anders als nach den für die Vorschriften des § 3 Abs. 2 BNatSchG und § 2 Abs. 1 LNatSchG NRW geltenden allgemeinen Grundsätzen des Ordnungsrechts, nach denen neben dem sog. Handlungsstörer auch gegen den sog. Zustandsstörer vorgegangen werden kann, 78

Vgl. Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Auflage 2017, § 3 Rn. 31, 79

nur der „Verursacher“ des Eingriffs zur Wiederherstellung des früheren Zustandes verpflichtet werden darf. 80

Vgl. Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 15 Rn. 23. 81

Während die polizeiliche Zustandshaftung des Grundstückseigentümers ohne Rücksicht darauf besteht, ob der polizeiwidrige Zustand durch den Eigentümer selbst, durch einen Dritten oder auf andere Weise verursacht worden ist, 82

vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 17. Juli 2002 - 7 K 1365/00 -, juris Rn. 17 ff., 83

scheidet eine Inanspruchnahme des Eigentümers als Zustandsverantwortlichem im Rahmen der Eingriffsregelung nach überwiegender Ansicht grundsätzlich aus. 84

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 -, juris Rn. 40, m.w.N.; VG Aachen, Beschluss vom 30. Oktober 2009 - 5 L 365/09 -, juris Rn. 10; Vgl. Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 15 Rn. 24 f.; a.A.: BeckOK UmweltR/Schrader, 59. Ed. 1.7.2021, BNatSchG § 17 Rn. 60; VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 15. September 2017 - 5 K 1038/14 -, juris Rn. 40 und Beschluss vom 30. September 2010 - 5 L 95/10 -, juris Rn. 11, juris; offen gelassen von VG Cottbus, Beschluss vom 28. März 2017 - 3 L 494/16 -, juris Rn. 21. 85

Es erscheint dem Gericht in Ansehung von § 15 Abs. 1 BNatSchG und dem dort niedergelegten Verursacherprinzip folgerichtig, im Falle eines Eingriffs in Natur und Landschaft im Sinne von § 14 BNatSchG allein den Eingriffsverursacher als Verhaltensstörer zum Ausgleich oder zur Wiederherstellung heranzuziehen, weil die Haftung des Grundstückseigentümers, wenn der Eingriff durch Dritte erfolgt ist, regelmäßig eine 86

unverhältnismäßige Belastung des Eigentümers darstellen dürfte. Anders hingegen liegt es, wenn erhebliche Beeinträchtigungen für die Natur und Landschaft auf dem Grundstück nicht durch Dritte in Gestalt eines Eingriffs hervorgerufen worden sind, sondern auf andere Art und Weise, beispielsweise durch Tiere (Verbiss), Schädlinge, Krankheiten oder Naturereignisse (Hagel, Trockenheit).

Vorliegend hat der Beklagte bei seiner Entscheidung auf den infolge des Eingriffs entstandenen Zustand des Grundstücks abgestellt und den Kläger im angefochtenen Bescheid ausdrücklich als Zustandsstörer, nicht aber als Verhaltensstörer herangezogen. Der Austausch einer inhaltlich abweichenden und damit das Wesen des Verwaltungsaktes ändernden Begründung obliegt ausschließlich der Behörde. Dem Gericht ist es dabei auch aufgrund des Gewaltenteilungsprinzips untersagt, die behördlichen Ermessenserwägungen durch eigene zu ersetzen. 87

Vgl. VG Lüneburg, Urteil vom 18. August 2017 - 2 A 144/16 , juris Rn. 43, m.w.N. 88

Die ergänzenden Ausführungen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung zur Rechtsgrundlage, auf die die Wiederherstellungsanordnung gestützt werden soll, und zur Heranziehung des Klägers als Verhaltensstörer sind in die rechtliche Prüfung nicht einzubeziehen. Nach § 114 Satz 2 VwGO kann die Verwaltungsbehörde ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des angefochtenen Verwaltungsakts auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahrens ergänzen. Nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 VwVfG NRW kann die erforderliche Begründung eines Verwaltungsakts bis zum Abschluss der letzten Tatsacheninstanz nachgeholt werden. Damit ist allerdings kein uneingeschränktes Nachschieben von Ermessenserwägungen eröffnet, insbesondere nicht deren vollständige Nachholung oder Auswechslung, sondern nur die Ergänzung einer zumindest ansatzweise bereits vorhandenen Ermessensentscheidung. 89

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. April 2010 - 9 B 42/10 -, juris Rn. 4; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Dezember 2012 - 10 S 744/12 -, juris Rn. 45. 90

Hieran fehlt es vorliegend. Ausweislich des angefochtenen Bescheides, die durch die schriftlichen Einlassungen im Klageverfahren bestätigt werden, ist der Beklagte bei Erlass der Verfügung davon ausgegangen, dass die Hecke nicht durch den Kläger – sondern durch seinen Vater – beseitigt worden ist. Bestätigung findet diese Einschätzung zusätzlich in dem Abschluss der jeweiligen Ordnungswidrigkeitsverfahren, die gegen den Kläger und seinen Vater geführt worden sind und letztlich zum Ergebnis hatte, dass das Verfahren gegen den Kläger eingestellt wurde, während der Vater des Klägers mit einem Bußgeld belegt worden ist. Wenn der Beklagte sich nunmehr auf den Standpunkt stellen möchte, der Kläger sei als Verhaltensstörer für den Eingriff verantwortlich und in dieser Eigenschaft zur Wiederherstellung heranzuziehen, stellt dies eine andere Beurteilung des zugrundeliegenden Sachverhaltes und nicht lediglich eine Ergänzung von Ermessenserwägungen dar. 91

Ungeachtet dessen ist der Kläger aber auch nicht Verhaltensstörer bzw. Verursacher des Eingriffs. Wer unter den Begriff des Verursachers zu fassen ist, wird im Bundesnaturschutzgesetz nicht definiert. Verursacher ist derjenige, der die Maßnahme, die zum Eingriff führt, verantwortlich durchführt oder durchführen lässt. 92

Vgl. Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 15 Rn. 23. 93

Unstreitig hat der Kläger die Hecke nicht selbst beseitigt, sondern sein Vater. Dieser hat bei seiner Vernehmung als Zeuge in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die eine Kürzung 94

der vom Kläger beantragten landwirtschaftlichen Beihilfen zum Gegenstand hatten, seinerzeit unwiderlegt bekundet, dass der Kläger ihm bei der Beseitigung der Hecke nicht geholfen habe, sondern urlaubsabwesend gewesen sei.

Eine Haftung als Verhaltensstörer kommt auch nicht etwa deshalb in Betracht, weil dem Kläger das Verhalten seines Vaters zurechenbar wäre. Selbst wenn in diesem Zusammenhang auf die im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht geltenden Grundätze zurückgegriffen würde, kommt eine Zurechnung des Verhaltens nicht in Betracht. Verursacht eine Person, die zu einer Verrichtung bestellt ist, die Gefahr in Ausführung der Verrichtung, so können zwar gemäß § 17 Abs. 3 OBG NRW Maßnahmen auch gegen die Person gerichtet werden, die die andere zu der Verrichtung bestellt hat. Hier gibt es jedoch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass der Vater des Klägers als Verrichtungsgehilfe in diesem Sinne tätig geworden ist. Von einer beherrschenden Einflussnahme des Klägers bzw. von einem Weisungsrecht gegenüber seinem Vater kann auch nicht aufgrund des Ergebnisses der in den vorangegangenen gerichtlichen Verfahren durchgeführten Beweisaufnahme und den vom Gericht in seinen Urteilen vom 02.07.2020 - 28 K 10545/18 und 28 K 1618/19 - getroffenen Feststellungen ausgegangen werden. Vielmehr hat das Gericht in seinen Entscheidungen ausgeführt, es sei unerheblich, ob der Kläger die Beseitigung selbst vorgenommen habe oder diese – wie der Zeuge bekundet habe – durch seinen Vater und einen Helfer erfolgt sei. Die Verantwortlichkeit des Klägers hat das Gericht vielmehr unter Heranziehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs,

vgl. EuGH, Urteil vom 27. Februar 2014 - C-396/12 -, juris Rn. 52, 96

und des unionsrechtlichen Vorsatzbegriffs aus Sinn und Zweck der Cross-Compliance-Vorschriften der Art. 91 ff. VO (EU) Nr. 1306/2013 sowie dem unionsrechtlichen effet-utile-Grundsatz hergeleitet und angenommen, der Kläger habe die Handlungen seines Vaters billigend in Kauf genommen, und ihn treffe ein Organisationsverschulden, weshalb ihm dessen Handlungen zuzurechnen seien. Der durch die Beihilfe Begünstigte dürfe sich weder dadurch exkulpieren können, dass er landwirtschaftliche Arbeiten auf seinem Land an einen Subunternehmer vergebe, noch könne er seine Haftung etwa durch den Beweis einschränken, dass der fragliche Dritte fahrlässig gehandelt habe, um dadurch seine eigene Haftung für Vorsatz auszuschließen. Auch wenn der Vater des Klägers die Hecke damals selbst angepflanzt habe und auf dem Hof mache, was er wolle, wäre der Kläger verpflichtet gewesen, dafür Sorge zu tragen, dass die Hecke nicht wieder entfernt werde. 97

Anders als bei der Beurteilung der Verantwortlichkeit im Rahmen des Landwirtschaftsrechts ist für § 17 Abs. 8 BNatSchG maßgeblich, wer die Gefahr durch sein Verhalten unmittelbar verursacht hat. Nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung wird nur dasjenige Verhalten als polizeirechtlich relevante Ursache angesehen, das selbst die Gefahrengrenze überschreitet, d.h. selbst die unmittelbare Gefahr verursacht. 98

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 9. Februar 2012 - 5 A 2382/10 -, juris Rn. 45; Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Urteil vom 14. Juni 2004 - 14 A 116/03 -, juris Rn. 47; VG Hamburg, Beschluss vom 2. April 2012 - 15 F. 756/12 -, juris Rn. 31. 99

Hinzutreten muss als zusätzliches, qualifizierendes Merkmal die Unmittelbarkeit der Verursachung. Anhand dieses Kriteriums sind aus der Vielzahl ursächlicher Verhaltensweisen eingrenzend diejenigen zu ermitteln, die bei wertender Betrachtungsweise eine polizei- bzw. ordnungsrechtliche Zurechnung rechtfertigen. Ein Beteiligter kommt hiernach auch dann als Verantwortlicher in Betracht, wenn die Voraussetzungen einer sogenannten Zweckveranlassung vorliegen. Kennzeichnend für die betreffende, als 100

Zweckveranlassung bezeichnete Fallgestaltung ist das Bestehen eines so engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhangs zwischen der zurückliegenden und der letzten Ursache, dass diese durch jene veranlasst erscheint und Veranlassung und (Gefahren-)Erfolg als Einheit gewertet werden müssen.

Vgl. VG Arnsberg, Beschluss vom 5. August 2003 - 3 L 1113/03 -, juris Rn. 14. 101

Ein derartiger Veranlassungsbeitrag des Klägers ist unter Berücksichtigung der klägerischen Einlassungen, wonach er seinem Vater weder einen Auftrag noch eine entsprechende Anweisung zur Rodung der Hecke gegeben hat, nicht feststellbar. War die Beseitigung der Hecke eine freie Willensentscheidung des Vaters, so ist es für die Frage der unmittelbaren Verursachung unerheblich, ob der Kläger mit der Beseitigung der Pflanzen einverstanden war, die Rodung der Gehölze nachträglich gutgeheißen hat oder möglicherweise den Entschluss seines Vaters, die Hecke zu beseitigen, durch mündliche Äußerungen verstärkt hat. 102

Schließlich ist der Kläger auch nicht deshalb als Verhaltensstörer anzusehen, weil er gegen die Rodung der Gehölze nicht eingeschritten ist. Eine Person kann als Verhaltensstörer durch Unterlassen nur angesehen werden, wenn ihr eine Art Garantenstellung für den Schutz der Rechtsgüter obliegt. Nur in den Fällen des Unterlassens gefahrabwendender Maßnahmen trotz Garantenstellung wird durch den Inhaber der tatsächlichen Gewalt eine seine Verhaltensverantwortung begründende erhebliche Mitursache der Gefahr oder Störung gesetzt. 103

Vgl. Hess. VGH, Urteil vom 25. März 2009 - 6 A 2130/08 -, juris Rn. 65, m.w.N. 104

Eine derartige Garantenstellung hatte der Kläger bezüglich des Gehölzstreifens nicht inne. 105

Der fehlenden Möglichkeit, den Kläger mittels einer Wiederherstellungsanordnung zur Folgenbeseitigung heranzuziehen, kann nicht entgegengehalten werden, dass der Erlass einer Wiederherstellungsanordnung gegenüber dem Vater des Klägers von diesem etwas Unmögliches verlangen würde. Eine Heranziehung des Vaters des Klägers zur Wiederherstellung als Verursacher des Eingriffs würde nicht daran scheitern, dass der Kläger berechtigt wäre, als Grundstückseigentümer dem Vater etwaige Wiederherstellungsmaßnahmen zu untersagen. Für die Verantwortlichkeit nach § 17 Abs. 8 BNatSchG kommt es nicht darauf an, ob der Verursacher auch der Eigentümer oder sonst Nutzungsberechtigte der von dem Eingriff betroffenen Fläche ist. Entgegen tretende zivilrechtliche Rechtspositionen stellen lediglich ein Vollzugshindernis für die zwangsweise Durchsetzung der angeordneten Maßnahme dar, betreffen aber nicht die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung. 106

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Februar 2017 - 8 A 2206/15 -, juris Rn. 30. 107

Da die gegenüber dem Kläger ergangene Wiederherstellungsanordnung – wie dargelegt – rechtswidrig ist, kann auch die Androhung des Zwangsgeldes keinen Bestand haben. 108

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. Da die Grundverfügung aufgehoben wird, kann auch die Zwangsgeldandrohung keinen Bestand haben. 109

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1. September 2016 - 4 C 4/15 -, juris Rn. 28, m.w.N.	110
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.	111
Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.	112
Rechtsmittelbelehrung:	113
Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich die Zulassung der Berufung beantragt werden. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen.	114
Der Antrag kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingereicht werden.	115
Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist.	116
Die Berufung ist nur zuzulassen,	117
1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,	118
2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,	119
3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,	120
4. wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder	121
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.	122
Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen.	123
Über den Antrag entscheidet das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen.	124
Im Berufungs- und Berufungszulassungsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die das Verfahren eingeleitet wird. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen	125

Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen als Bevollmächtigte zugelassen.	
Die Antragschrift und die Zulassungsbegründungsschrift sollen möglichst dreifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften.	126
Beschluss:	127
Der Streitwert wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.	128
Gründe:	129
Die Festsetzung des Streitwertes ist nach § 52 Abs. 1 GKG erfolgt.	130
Rechtsmittelbelehrung:	131
Gegen den Streitwertbeschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird.	132
Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt werden; § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.	133
Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.	134
Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- Euro nicht übersteigt.	135
Die Beschwerdeschrift soll möglichst dreifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften.	136
War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag von dem Gericht, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er die Beschwerde binnen zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses einlegt und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft macht. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist angerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden.	137
