
Datum: 27.10.2020
Gericht: Verwaltungsgericht Minden
Spruchkörper: 11. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 11 K 341/19
ECLI: ECLI:DE:VGMI:2020:1027.11K341.19.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Dem Kläger wird nachgelassen, die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des beizutreibenden Betrages abzuwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

-
- | | |
|--|---|
| Tatbestand: | 1 |
| Am 30. April 2018 stellte der Kläger beim Beklagten einen Antrag auf Auszahlung und Gewährung von Direktzahlungen für das Jahr 2018. Im Antrag aufgeführt war unter anderem die Fläche mit der lfd. Nummer 4 (DENWLI053...) mit einer Größe von 1,0116 ha, die mit der Codierung 459 (Dauergrünland) versehen war. | 2 |
| Bei einer von Mitarbeitern des Beklagten durchgeführten Feldkontrolle am 18. Mai 2018 wurde festgestellt, dass die vorgenannte Fläche umgepflügt und mit Mais bestellt worden war. | 3 |
| Mit Schreiben vom 22. Mai 2018 wurde der Kläger darauf hingewiesen, dass nach § 16 Abs. 3 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG) Dauergrünland nur nach vorheriger Genehmigung umgewandelt werden dürfe. | 4 |
| Hierauf entgegnete der Kläger unter dem 29. Mai 2018, das Umpflügen der Fläche sei aufgrund des schlechten Zustandes der Pflanzen erforderlich gewesen, im Herbst wolle er die Fläche wieder als Grünland bewirtschaften. | 5 |

Mit Schreiben vom 17. Juli 2018 teilte der Beklagte dem Kläger auf seinen entsprechenden Antrag vom 4. Juni 2018 mit, dass das Pflügen der Flächen mit lfd. Nummer 4 zur Aufhebung des Dauergrünlandstatus (DGL-Status 2017 oder früher) bzw. zur Anpassung des Ansaatjahres nicht anerkannt werde. Zur Begründung führte der Beklagte an, die „rückwirkende“ Pflugregelung beziehe sich nur auf Wechselgrünland und auf (Acker-)Brachen, nicht jedoch auf echtes Dauergrünland. Dem Schreiben war keine Rechtsbehelfsbelehrung beigelegt.	6
Mit Bescheid vom 28. Dezember 2018 gewährte der Beklagte dem Kläger Direktzahlungen 2018 in einem bestimmten Umfang und nahm im Rahmen der Greening-Prämie einen Abzug beim Dauergrünland von 1,0116 ha (dies entsprach einer Minderung der Auszahlungssumme um 43,73 €) vor.	7
Am 4. Februar 2019 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung führt er aus, er habe bereits am 9. März 2014 und 3. Mai 2017 Pflegeumbrüche auf der Fläche mit der lfd. Nummer 4 durchgeführt, wodurch diese bereits ihren Status als Dauergrünland verloren gehabt bzw. nie erreicht habe. Überdies habe er seit 2006 immer wieder Ackergras eingesät und nur deshalb die Fläche als Dauergrünland 459 in den Anträgen codiert. Darüber hinaus gelte § 10a der InVeKoS-Verordnung für sämtliche Arten von Grünland, so dass er einen Anspruch auf Anerkennung dieses Umbruchs bzw. Umpflügens habe. Eine Beschränkung nur auf Wechselgrünland bzw. (Acker-)Brachen lasse sich dem Verordnungstext nicht entnehmen. In der Begründung zur Einführung u.a. des § 10a InVeKoS-Verordnung (Bundesrat - Drucksache 61/18, Seite 21) werde ausgeführt, dass der Betriebsinhaber einmalig im Jahr 2018 den Nachweis habe führen können, dass die betreffende Fläche gepflügt und damit als Ackerland einzustufen sei, wenn die Fläche nach der bisherigen Regelung spätestens ab 2017 als Dauergrünland einzustufen gewesen wäre. Dies widerspreche der Annahme des Beklagten, die „rückwirkende“ Pflugregelung sei auf bestehendes Dauergrünland nicht anzuwenden. Die dauerhafte Pflanzengemeinschaft aus Gräsern und Kräutern, die für klassisches Dauergrünland typisch überwiegend sei, werde auch durch Pflegeumbrüche zerstört, sodass es sachgerecht sei, wenn auch diese Flächen vom Anwendungsbereich der Regelung in § 10a InVeKoS-Verordnung erfasst würden. Die Klage sei auch nicht verfristet. Der Bescheid vom 28. Dezember 2018 sei am 31. Dezember 2018 zugestellt worden. Die Klagschrift sei am 29. Januar 2019 zur Post gegeben worden. Damit, dass diese erst am 4. Februar 2019 bei Gericht eingehen würde, sei unter Berücksichtigung der üblichen Postlaufzeiten nicht zu rechnen gewesen.	8
Der Kläger beantragt,	9
den Beklagten zu verpflichten, ihm unter Aufhebung des Bescheides vom 17. Juli 2018 die Aufhebung des Dauergrünlandstatus für die Fläche Nr. 4 des Flächenverzeichnisses anzuerkennen;	10
hilfsweise Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.	11
Der Beklagte beantragt,	12
die Klage abzuweisen.	13
Er tritt dem Begehren des Klägers entgegen und macht geltend, die Fläche mit der lfd. Nummer 4 sei seit 2006 mit der Codierung 424 (Ackergras) beantragt und im Jahr 2015 erstmals mit der Codierung 459 (Dauergrünland) versehen worden. Sie habe daher schon mit Ablauf des Jahres 2010 den Dauergrünlandstatus erhalten, welcher durch ein Umpflügen	14

2014 und 2017 nachträglich nicht entfallen sei. Um den Sinn und Zweck der Regelung des § 10a InVeKoS-Verordnung nachvollziehen zu können, müsse man insbesondere das Urteil des EuGH vom 2. Oktober 2014 – C-47/13 – in den Blick nehmen, wonach ein Wechsel der Grünfütterpflanze einschließlich Bodenbearbeitung die sog. 5-Jährigkeit nicht unterbreche und die Fläche einen Dauergrünlandstatus erhalte. Um den daraus resultierenden Problemen entgegenzuwirken, habe der Ordnungsgeber in der Verordnung (EU) Nr. 2393/2017 durch entsprechende Änderung des Art. 4 Abs. 1 lit. h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eingeräumt, eine Regelung zu treffen, wonach durch die Anerkennung des Umpflügens das Hineinwachsen in den Dauergrünlandstatus verhindert werden könne. Die Regelung des § 10a InVeKoS-Verordnung solle nicht jedem Landwirt die Möglichkeit einräumen, nach Belieben Dauergrünlandflächen umzubrechen, vielmehr solle nur derjenige von dieser Regelung erfasst werden, der in der Vergangenheit (vor Ergehen des vorgenannten EuGH-Urteils) das Hineinwachsen der Flächen in den Dauergrünlandstatus durch den wechselnden Anbau unterbrochen habe. Flächen, die bereits den Dauergrünlandstatus hätten, seien nach der Intention des Gesetzgebers weder von der Regelung des § 10a noch von der des § 30a Abs. 1 InVeKoS-Verordnung umfasst. Überdies stehe eine Einbeziehung aller Dauergrünlandflächen im klaren Widerspruch zu der sich für die Mitgliedsstaaten aus Art. 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ergebenden Verpflichtung zum Erhalt von Dauergrünland.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte sowie die Verwaltungsvorgänge des Beklagten (4 Hefte) Bezug genommen. 15

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e: 16

Zum Streitgegenstand ist vorab zu bemerken: Der Kläger begehrt – den Wortlaut des Klageantrages in den Blick genommen – die Anerkennung des Beklagten, dass die streitbefangene Fläche mit der lfd. Nummer 4 des Flächenverzeichnisses aufgrund des Umpflügens am 3. Mai 2017 nicht mehr als Dauergrünland zu bewerten ist. Es ist fraglich, ob § 10a InVeKoS-Verordnung überhaupt eine geeignete Ermächtigungsgrundlage für eine solche Anerkennung darstellt oder ob es sich um eine reine Verfahrensvorschrift zum Zwecke der Nachweisführung des Umpflügens im Zusammenhang mit der Gewährung und Auszahlung von Direktzahlungen handelt, mit der Folge, dass der Kläger richtigerweise eine Feststellungsklage in Bezug auf den Status der Fläche als Acker- bzw. Grünlandfläche erheben müsste. Vorliegend dürfte das Schreiben des Beklagten vom 17. Juli 2018 – zumindest aus Sicht eines verständigen Dritten – schon aufgrund der Wortwahl („Für folgende Flächen wird der Nachweis des Pflügens nicht anerkannt...“), die auf das Vorliegen eines Tenors schließen lässt, sowie der beigefügten Begründung nicht als bloße, nicht selbständig anfechtbare Verfahrenshandlung im Sinne des § 44a VwGO zu werten sein, sondern ausnahmsweise einen eigenständigen Verwaltungsakt darstellen. Das Begehren des Klägers ist daher insoweit auszulegen, dass er unter Aufhebung des Bescheides vom 17. Juli 2018 die Verpflichtung des Beklagten erstrebt, auf seinen Antrag vom 4. Juni 2018 das Umpflügen vom 3. Mai 2017 als Nachweis im Sinne des § 10a InVeKoS-Verordnung anzuerkennen. 17

Die so verstandene Klage ist als Verpflichtungsklage statthaft und auch sonst zulässig. Insbesondere wurde sie mit Blick darauf, dass der Bescheid des Beklagten vom 17. Juli 2018 nicht mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen war, fristgerecht binnen Jahresfrist erhoben (vgl. § 58 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Die Klage ist jedoch nicht begründet. Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, dass der Beklagte das Umpflügen vom 3. Mai 2017 als Nachweis im Sinne des § 10a Abs. 1 InVeKoS-Verordnung anerkennt. Der entgegenstehende Bescheid vom 17. 18

Juli 2018 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger deshalb nicht in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Nach § 10a Abs. 1 der InVeKoS-Verordnung kann der Betriebsinhaber den Nachweis, dass eine Fläche, für die im Jahr 2017 die Voraussetzungen für die Bewertung als Dauergrünland im Rahmen der für das Jahr 2017 geltenden Vorschriften über die Direktzahlungen vorlagen, aufgrund des § 2a der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung für das Jahr 2018 nicht mehr als Dauergrünland zu bewerten ist, schriftlich im Zusammenhang mit dem Sammelantrag für das Jahr 2018 führen, jedoch spätestens bis zum 11. Juni 2018. 19

§ 2a Abs. 1 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung besagt, dass als Dauergrünland nach Artikel 4 Abs. 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, unbeschadet des § 2 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes, Flächen gelten, die mindestens fünf Jahre lang nicht umgepflügt worden sind, sofern die Flächen durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebes sind. 20

Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Gestalt von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2393/2017 bestimmt, dass ‚Dauergrünland und Dauerweideland‘ (zusammen ‚Dauergrünland‘) Flächen sind, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind sowie ferner — wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen — mindestens fünf Jahre lang nicht umgepflügt wurden; es können dort auch andere Pflanzenarten wachsen wie Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können, und — wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen — andere Pflanzenarten wie Sträucher und/oder Bäume zur Erzeugung von Futtermitteln, sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen. 21

Ausgehend hiervon, hat die Fläche mit der laufenden Nummer 4 des Flächenverzeichnisses durch das Umpflügen am 3. Mai 2017 ihren Status als Dauergrünlandfläche nicht verloren, so dass der Beklagte zu Recht das Pflügen der Fläche als Nachweis der Aufhebung des Dauergrünlandstatus im Sinne des § 10a InVeKoS –Verordnung nicht anerkannt hat. 22

Den Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Gestalt von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2393/2017 sowie von § 2a Abs. 1 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung in den Blick genommen, ist die eine Fläche dann als Dauergrünland anzusehen, wenn sie zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des Betriebes ist und mindestens fünf Jahre lang nicht umgepflügt wurde. Diese Voraussetzungen waren bei der Fläche der Klägerin zum Zeitpunkt des Umpflügens am 3. Mai 2017 schon erfüllt gewesen. Seit 2006 war die streitbefangene Fläche als für den Anbau von Ackergras genutzt (Codierung: 424) in den Auszahlungsanträgen angegeben worden. Der vom Kläger erstmals im Klageverfahren angeführte vorherige Umbruch am 9. März 2014 erfolgte damit nach Ablauf von fünf Jahren. Im Übrigen hat der Kläger im Jahr 2015 erstmals die Fläche als Dauergrünland (Codierung: 459) in den Auszahlungsanträgen angegeben, so dass er selbst davon ausgegangen ist, dass die Fläche mittlerweile über einen Status als Dauergrünland verfügte. Die Fläche ist auch weiterhin – auch unter Berücksichtigung des § 2a der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung – für das Jahr 2018 als Dauergrünland zu bewerten gewesen, so dass die Voraussetzungen des § 10a Abs. 1 der InVeKoS-Verordnung schon aus diesem Grund als nicht gegeben anzusehen sind. Durch das Umpflügen im Jahr 2017 (bzw. 2014) hat die Fläche mit der laufenden Nummer 29 des Flächenverzeichnisses 23

ihren Status als Dauergrünland auch nicht verloren, vielmehr stellen Art. 4 Abs. 1 Satz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Gestalt von Art. 3 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 2393/2017 und § 2a Abs. 1 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung darauf ab, dass die Flächen u.a. dann Dauergrünlandstatus haben, wenn sie fünf Jahre nicht gepflügt wurden, es wird aber nicht ausgeführt, dass Flächen mit einem bestehenden Status als Dauergrünlandfläche diesen durch ein Pflügen nach Ablauf der fünf Jahre wieder verlieren.

Dieses Verständnis deckt sich mit Erwägungsgrund Nr. 23 der Verordnung (EU) Nr. 2017/2393, wonach, um der Vielfalt landwirtschaftlicher Systeme innerhalb der Union gerecht zu werden, den Mitgliedstaaten gestattet werden sollte, das Umpflügen, das aus agronomischer und ökologischer Sicht relevant ist, als Kriterium für die Einstufung von Dauergrünland heranzuziehen. Dies sollte – worauf der Beklagte im Klageverfahren zu Recht hingewiesen hat – der Problematik der Rechtsprechung des EuGH – C-47/13 – in Bezug auf sog. Wechsel-Grünland begegnen. Es sollte aber nicht dazu führen, dass bereits bestehendes Dauergrünland durch Umpflügen nachträglich dieser Status entzogen wird. Dies zeigt sich auch daran, dass die Mitgliedsstaaten nach Art. 45 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 weiterhin verpflichtet sind, sicher zu stellen, dass der Anteil von Flächen mit Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche, die die Betriebsinhaber gemäß Artikel 72 Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 angemeldet haben, nicht um mehr als 5 % im Vergleich zu dem Referenzanteil abnimmt.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 25

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergeht gem. § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. 26

Rechtsmittelbelehrung: 27

Innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils kann bei dem Verwaltungsgericht Minden (Königswall 8, 32423 Minden oder Postfach 32 40, 32389 Minden) schriftlich oder durch Übertragung eines elektronischen Dokuments nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) beantragt werden, dass das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster die Berufung zulässt. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. 28

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. 29

Der Antrag ist zu stellen und zu begründen 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, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum 30

Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen.

S.	31
Des Weiteren ergeht der folgende	32
Beschluss:	33
Der Streitwert wird gem. § 52 Abs. 2 GKG auf 5.000,00 € festgesetzt.	34
Vgl. zur Berücksichtigung des Regelstreitwertes bei der Feststellung des agrarrechtlichen Zustandes einer Fläche: OVG NRW, Urteil vom 8. Mai 2018 – 12 A 2475/16 –.	35