

Az.: 6 A 540/19
4 K 1204/15



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Kläger -
- Berufungsbeklagter -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Sächsische Aufbaubank
- Förderbank -
Anstalt des öffentlichen Rechts
vertreten durch den Vorstand
Pirnaische Straße 9, 01069 Dresden

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

wegen

Förderung nach der RL Hochwasserschäden 2013
hier: Berufung

hat der 6. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dehoust, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Groschupp und den Richter am Landesozialgericht Guericke aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 24. November 2021

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 2. November 2018 - 4 K 1204/15 - geändert. Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vorher Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Beteiligten streiten über die Höhe der vom Kläger beantragten Zuwendungen für die durch Hochwasser entstandenen Schäden an landwirtschaftlich genutzten Spargelanbauflächen.
- 2 Der Kläger betreibt einen Spargel- und Erdbeerhof. Verschiedene von ihm bewirtschaftete Felder waren vom Hochwasser der Elbe ab dem 4. Juni 2013 betroffen. Neben Schäden durch Ausspülungen und an Folien entstanden auch Schäden am Aufwuchs u. a. im Bereich der Spargelfelder.
- 3 Mit seinem Antrag vom 11. August 2014 machte der Kläger bei der Beklagten die Gewährung einer Zuwendung wegen der Hochwasserschäden 2013 geltend, dabei bezifferte er die Einkommensminderung bzw. den Flächenschaden im Bereich der Landwirtschaft sowie die für Gutachten erforderlichen Ausgaben auf insgesamt 2.759.651,53 €. Seinem Antrag fügte er u. a. ein Gutachten von Dipl.-Ing. agr. T. (von der Landwirtschaftskammer Niedersachsen öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige) vom 6. August 2014 bei. Im Rahmen der Begutachtung ermittelte die Sachverständige einen Ertragsverlust von Spargel in Höhe von 1.680.873 € bezogen auf die Jahre 2013 bis 2016. Bei der Bewertung der Schäden sei zu unterscheiden zwischen totalgeschädigten Kulturen und teilgeschädigten Kulturen.

Auch zu berücksichtigen sei, dass die jährlichen Erträge bei pflanzlichen Dauerkulturen innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums der Nutzung Veränderungen unterworfen seien - nach einer zunächst ertragslosen Zeit folge eine Phase steigender Erträge bis zum Optimum, anschließend sinke der Ertrag ab bis zum Ende der Wirtschaftlichkeit. Bei Spargelanlagen sei eine Nutzungsdauer von Pflanzung bis Rodung von acht bis zehn Jahren zu berücksichtigen.

- 4 Mit Zuwendungsbescheid vom 14. Oktober 2014 bewilligte die Beklagte dem Kläger als Projektförderung zur anteiligen Finanzierung (Anteilfinanzierung) in Höhe von 80 % (Fördersatz) der zuwendungsfähigen Ausgaben eine nicht rückzahlbare Zuwendung (Zuschuss) in Höhe von maximal 67.483,62 €, wobei im Hinblick auf den Anbau von Spargel in diesem Betrag keine Ertragsausfälle berücksichtigt wurden.
- 5 Mit Änderungsbescheid vom 7. November 2014 erhöhte die Beklagte die Zuwendung um 715.344,30 € auf 782.827,92 €. Gemäß Teil B Nr. I der RL Hochwasserschäden 2013 würden im Sinne eines nachhaltigen Wiederaufbaus Maßnahmen zur Beseitigung unmittelbarer Schäden gefördert, bei denen durch direkte Einwirkung der Schadensursache die land-, forst- und fischereiwirtschaftlich genutzten Flächen beschädigt oder zerstört würden oder verloren gingen. Folgeschäden (2014 bis 2016) würden nicht gefördert, daher könnten für den teilgeschädigten Spargel die Folgeschäden der Jahre 2014 bis 2016 in Höhe von 1.090.684,00 € und für den totalgeschädigten Spargel die Kosten in Höhe von 690.433,62 € nicht anerkannt werden. Nach Prüfung des Gutachtens könne der Ertragsausfall für die teil- und totalgeschädigten Spargelflächen für das Jahr 2013 in Höhe von 894.180,38 € anerkannt werden, die zuwendungsfähigen Kosten beliefen sich somit auf insgesamt 978.534,91 € und die Zuwendung auf 782.827,92 €.
- 6 Vorangegangen war eine Zustimmung des damaligen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) vom 4. November 2014 zur von der Beklagten beabsichtigten Verfahrensweise zur Berechnung des Schadens im Fall des Klägers und der Begrenzung der im Gutachten ermittelten Einkommensminderungen auf das Jahr 2013.
- 7 Mit seinem Widerspruch vom 12. November 2014 griff der Kläger die Bescheide vom 14. Oktober und 7. November 2014 an. Beantragt worden sei ein Zuschuss zu einer Gesamtinvestitionssumme von 2.759.652,53 €. Der Widerspruch beziehe sich auf den nicht bewilligten Differenzbetrag. Seinen Widerspruch hat der Kläger im Schriftsatz

vom 30. Januar 2015 damit begründet, dass die Erwerbsverluste in den Jahren 2014 bis 2016 keine mittelbaren Schäden seien, es handele sich um einen unmittelbaren Schaden, da die betroffenen Spargelpflanzen durch das Hochwasser 2013 teilweise oder total zerstört worden seien. Spargel sei eine Dauerkultur, die im Gegensatz zu Jahreskulturen mehrere Jahre benötige, um einen vollen Ertrag zu erbringen. Die Beklagte berücksichtige bei ihrer Entscheidung nicht, dass er - der Kläger - gegenüber den übrigen Antragstellern, die Jahreskulturen anbauen, in ungerechtfertigter Weise benachteiligt werde. Geschädigte Jahreskulturen würden voll entschädigt, er erhalte jedoch nur einen geringfügigen Teil seines tatsächlich entstandenen Erwerbsverlustschadens. Darüber hinaus ergebe sich aus den „Grundsätzen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für eine nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von durch Naturkatastrophen oder widrigen Witterungsverhältnissen verursachte Schäden in der Landwirtschaft“ vom 6. Juni 2013 keine Begründung, weshalb der zu berücksichtigende Ertragsverlustschaden für den Antragsteller ausschließlich auf das Hochwasserjahr 2013 beschränkt sei. Nummer 3.6 der vorgenannten Grundsätze regele, dass die Berechnung der Schäden auf der Ebene des einzelnen Unternehmens erfolge, Besonderheiten des Antragstellers seien also zu berücksichtigen. Dauerkulturen seien anders als Jahreskulturen in Bezug auf den Erwerbsverlustschaden zu entschädigen. Diesen Umstand habe die Beklagte nicht berücksichtigt und damit ermessensfehlerhaft gehandelt. Auch stünden die Grundsätze vom 6. Juni 2013 in Nummer 3.7 im Widerspruch zur Entscheidung der Beklagten. Danach würde die Summe der Einkommensminderungen in ihrer Gesamtheit den zuwendungsfähigen Gesamtschaden bilden. Eine Begrenzung der zu berücksichtigenden Einkommensminderung auf das Hochwasserjahr habe danach nicht stattzufinden. Dementsprechend werde in anderen Bundesländern bei geschädigten Spargelanbauern der volle Erwerbsverlustschaden als zuwendungsfähiger Schaden anerkannt. In dem zur Schadenshöhe vorgelegten Gutachten werde in fachlich nicht zu beanstandender Art und Weise der Erwerbsminderungsschaden festgestellt.

- 8 Nachgehend erhöhte die Beklagte mit Bescheid vom 31. März 2015 die gewährte Zuwendung um weitere 85.936,31 € auf insgesamt 868.764,23 € aufgrund von mit Antrag vom 10. März 2015 geltend gemachter erhöhter Kosten für den Ersatz geschädigter Folien.

- 9 Mit Widerspruchsbescheid vom 22. Juli 2015 wies die Beklagte den Widerspruch des Klägers zurück. Ein Rechtsanspruch auf den Zuschuss bestehe nicht; vielmehr entscheide die Beklagte nach pflichtgemäßen Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel. Nach nochmaliger Überprüfung der Sach- und Rechtslage sowie pflichtgemäßer Ausübung des eingeräumten Ermessens seien keine Anhaltspunkte ersichtlich, die ein Abweichen von der im Zuwendungsbescheid getroffenen Entscheidung rechtfertigten. Die zukünftigen Ertragsausfälle des Klägers seien nicht zuwendungsfähig nach der RL Hochwasserschäden 2013. Gemäß Teil B Ziffer I der Förderrichtlinie würden im Sinne eines nachhaltigen Wiederaufbaus Maßnahmen zur Beseitigung unmittelbarer Schäden, bei denen durch direkte Einwirkung der Schadensursache bauliche Anlagen und Gegenstände sowie land-, forst- und fischereiwirtschaftlich genutzte Flächen beschädigt oder zerstört würden oder verloren gingen, gefördert. Zuwendungsfähig seien daher nur Ausgaben zur Beseitigung von unmittelbaren Schäden. Der Kläger begehre bezüglich der Spargelanlagen jedoch nicht den Ersatz von Ausgaben, sondern Ertragsausfälle. Nach Teil B Ziff. IV Nr. 4 Buchst. h der Förderrichtlinie würden in der Landwirtschaft auch Einkommensminderungen als Schäden berücksichtigt. Zur Berechnung verweise die Sächsische Richtlinie auf einen gesonderten Erlass des Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft sowie die Nummern 3 und 5 der nationalen Rahmenrichtlinie des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Nach Nummer 3.5 dieser Rahmenrichtlinie errechne sich die Einkommensminderung des Unternehmens aus dem im Basiszeitraum erzielten durchschnittlichen Hektarerlös. Der Basiszeitraum erfasse den vorhergehenden Dreijahreszeitraum oder Dreijahresdurchschnitt auf der Grundlage des vorhergehenden Fünfjahreszeitraums unter Ausschluss des höchsten und des niedrigsten Wertes. Die zukünftigen Ertragserwartungen würden nicht berücksichtigt. Alternativ könne der entstandene Schaden gemäß Erlass des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft vom 16. Juli 2013 unter Zuhilfenahme der festgelegten Schadenspauschalen erfolgen. Die kalkulierten Pauschalsätze würden den Totalschaden sowie einen Abzug für nicht mehr entstehende Aufwendungen (z. B. Erntekosten) für den ersten Aufwuchs, Qualitäts- und Mengenverluste für nachfolgende Aufwüchse sowie die durchschnittlichen Beräumungskosten für die geschädigte Kultur beinhalten. Auch die Erwerbsminderung sei darin enthalten. Für Spargelpflanzen würden 7.700 €/ha als angemessen erachtet. Bei Heranziehung der Pauschale würde der Kläger jedoch schlechter stehen als durch die bereits bewilligte Zuwendung ($28,81 \text{ ha} \times 7.700 \text{ €} = 221.837 \text{ €}$ statt bewilligter 894.180,38 € für den Flächenschaden Spargel). Ausnahmsweise könne eine Schätzung erfolgen, wenn die Ermittlung des durchschnittlichen Hek-

tärerlöses im Basiszeitraum nicht möglich sei und eine Schadenspauschale nicht festgelegt worden sei. Einkommensminderungen nach dem Hochwasserereignis blieben generell außer Betracht. Diese Varianten bildeten die Verwaltungspraxis der Beklagten, von welcher, unter Berücksichtigung des Gleichheitsgrundsatzes, nicht ohne besonderen Grund abgewichen werden dürfe. Die Gutachterin habe hinsichtlich der Spargelpflanzen nicht den geforderten Dreijahresdurchschnitt gebildet, sondern eine Schätzung nach dem Ersatzwertverfahren nach Löhnen vorgenommen. Zugunsten des Klägers habe die Beklagte die Schätzung der Gutachterin für das Jahr 2013 anerkannt und dabei berücksichtigt, dass der Spargel zum Großteil in den Jahren 2010 und 2011 angepflanzt worden sei und deshalb zum Teil in 2013 den höchsten Erlös erzielt hätte. Hätte die Beklagte auf den betrieblichen Dreijahresdurchschnitt bestanden, wären die vorhergehenden drei Jahre zu berücksichtigen gewesen und damit ein Zeitraum, in dem der Spargel noch keinen bzw. keinen hohen Ertrag erbracht hätte. Die Beklagte habe ihr Ermessen daher bereits zugunsten des Klägers ausgeübt. Die geltend gemachten Schäden für die Jahre 2014 bis 2016 könnten dagegen nicht gefördert werden. Die Verwaltungspraxis der Beklagten lasse hier keine andere Entscheidung zu. Eine Abweichung zugunsten des Klägers würde diesen gegenüber anderen Antragstellern ungerecht bevorzugen. Es liege auch keine Benachteiligung gegenüber Antragstellern, die die Entschädigung von Jahreskulturen begehren, vor. Grundsätzlich könnten die Antragsteller ihre Entschädigung mithilfe der festgelegten Pauschalsätze geltend machen. Die Pauschalsätze der Dauerkulturen seien grundsätzlich höher als die der Jahreskulturen, für darüber hinausgehende Schäden seien die o. g. Vorgaben verbindlich. Es obliege dem jeweiligen Bundesland, die Zuwendung im Rahmen der Vorgaben des Bundes zu vergeben. Auch wenn der Freistaat Bayern eine Nutzungsentuschädigung für Spargelanlagen drei Jahre nach Eintritt des Schadensereignisses gewähre, sei er dazu nicht verpflichtet. Für den Freistaat Sachsen gebe es keine derartige Vorgabe. Im Übrigen solle die Zuwendung einen Ausgleich für Verluste der Geschädigten durch das Hochwasser 2013 schaffen, die dem Geschädigten nicht von einer Versicherung oder sonstigen Ausgleichspflichtigen ersetzt würden. Der Zuwendungsempfänger erhalte eine staatliche Leistung, auf die er grundsätzlich keinen Anspruch habe. Die Vorgaben des Richtliniengebers seien zu beachten. Zum Ersatz des gesamten Schadens sei die Beklagte weder berechtigt noch verpflichtet. Insoweit unterliege der Unternehmer regelmäßig einem wirtschaftlichen Risiko, das nicht durch Fördermittel ausgeglichen werden könne.

- 10 Hiergegen hat der Kläger am 31. Juli 2015 Klage zum Verwaltungsgericht Leipzig erhoben und zur Begründung neben einer Wiederholung der mit dem Widerspruch vorgebrachten Argumente auf die Besonderheiten des Spargelanbaus mit mehrjähriger Aufzucht und Nutzung hingewiesen sowie die rechtlichen Grundlagen für die von der Beklagten gewährte Förderung dargelegt. Im Gutachten von Dip.-Ing. agr. T. seien die Hochwasserschäden u. a. für die Spargelpflanzen ermittelt worden. Die Begrenzung der Zuwendungen durch die Beklagte auf die Erwerbsminderungsschäden im Jahr 2013 sei rechtswidrig; ihm stehe nach den Regelungen der RL Hochwasserschäden 2013 ein Anspruch auf eine Zuwendung für einen durch das Hochwasser erlittenen Erwerbsverlustschaden zu. Die Regelungen der RL Hochwasserschäden 2013 und des Erlasses des Bundesministeriums vom 6. Juni 2013 würden ergeben, dass ein Anspruch auf Bezuschussung des Erwerbsverlustschadens in voller Höhe bestehe. Zuwendungszweck sei die Beseitigung hochwasserbedingter Schäden sowie der nachhaltige Wiederaufbau von baulichen Anlagen, Gebäuden, Gegenständen und öffentlicher Infrastruktur. Auch Wuchsschäden auf landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie Einkommensminderungen seien danach als Schäden zu berücksichtigen. Der vom Kläger geltend gemachte Erwerbsverlustschaden stelle die Kosten dar, die erforderlich seien, um die Spargelanlagen bzw. die Produktionsstätten wiederherzustellen. Die Beklagte habe gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen. Bei der Berechnung des Erwerbsminderungsschadens sei zu unterscheiden zwischen der Schädigung einer Jahreskultur (wie beispielsweise Mais, Gerste, Weizen) und der Schädigung von Dauerkulturen (wie beispielsweise Spargel, Erdbeeren, Weintrauben). Ohne eine solche Unterscheidung würden Anbauer von Jahreskulturen voll entschädigt werden, Anbauer von Dauerkulturen nur teilweise. Er müsse zur Aufzucht der Pflanzen in eine kostenintensive Vorleistung gehen, ohne einen Ernteertrag zu erhalten. Die von der Beklagten als erstattungsfähig angesehenen Ertragsausfallkosten führten zu der Konsequenz, dass er von ihr nicht die Kosten der Wiederherstellung der Spargelanlage in Höhe von 80 % bezuschusst bekomme, was mit dem Sinn und Zweck der Regelung der RL Hochwasserschäden 2013 nicht vereinbar sei. Vielmehr sollten die Schäden an den durch das Hochwasser geschädigten Anlagen und Kulturen ersetzt werden. Die Richtlinie stelle klar, dass es sich bei diesen Kosten um zuwendungsfähige Ausgaben zur Beseitigung der Hochwasserschäden handle, so dass ihm die im Gutachten vom 6. August 2014 festgestellten Kosten zur Wiederherstellung der Spargelanlagen zu ersetzen seien. Auch die Schadenspauschale von 7.700 € für Spargel pro Hektar berücksichtige die Schäden an Dauerkulturen nicht ausreichend. Nicht nachvollziehbar sei, dass Neuanpflanzungen einen Folgeschaden darstellten; Neuanpflanzungen stellten vielmehr den ursprünglichen Zustand wieder her.

- 11 Die Beklagte hat im Klageverfahren ergänzend ausgeführt, dass zugunsten des Klägers die von der Gutachterin ermittelten Schäden im Jahr 2013 berücksichtigt worden seien, obwohl diese Vorgehensweise nicht der Verwaltungspraxis der Beklagten entspreche. Die Beklagte habe für den totalgeschädigten Spargel den ermittelten Deckungsbeitrag für Ersatzanlagen pro Hektar herangezogen. Für den teilgeschädigten Spargel seien ausschließlich die Ertragsverluste für 2013 berücksichtigt worden, da nur unmittelbare Schäden und keine Folgeschäden förderfähig seien. Nummer 3.7 der Rahmenrichtlinie gelte nicht für Dauerkulturen. Aber selbst wenn Dauerkulturen erfasst würden, könnten Pflanzen nicht als Anlagevermögen berücksichtigt werden. Für Schäden an Pflanzen sei der Erlass des SMUL maßgeblich, nach diesem werde lediglich ein Ausgleich in Höhe der Einkommensminderung gewährt. Die Berechnung der Einkommensminderung ergebe sich aus Nummer 3.5 der Rahmenrichtlinie. Zu beachten sei auch, dass der Kläger mit seinem Antrag in Verbindung mit dem Gutachten einen Ertragsausfallschaden beziffere. Es erschließe sich nicht, weshalb die Beklagte nunmehr Wiederherstellungskosten fördern solle. Auch einem Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz ist die Beklagte entgegengetreten. Sie sei bei der Bewilligung an ihre Verwaltungspraxis gebunden, eine Abweichung zugunsten des Klägers würde zu einer Bevorteilung gegenüber anderen Antragstellern führen. Der Kläger habe bereits eine viel höhere Förderung erhalten als die Schadenspauschale vorsehe. Die Schadenspauschale berücksichtige die Schäden an Dauerkulturen durch eine entsprechend höhere Zuwendung. Die Förderpraxis anderer Bundesländer sei für die Entscheidung der Beklagten unerheblich. Dem Kläger seien über die berücksichtigten Einkommensverluste hinaus keine weiteren entstanden, entstanden sei eine Verlagerung des Einkommens in die Zukunft. Nach Abschluss der regulären Nutzungsdauer der mit der Zuwendung neu errichteten Spargelbeete verbleibe dem Kläger sogar ein Mehrwert, der dadurch entstehe, dass er die geförderten Beete länger betreiben könne als die untergegangenen Beete. Was evtl. verbleibe, sei ein Zinsschaden, der dadurch entstehe, dass Gewinne nicht sofort, sondern erst in der Zukunft generiert werden könnten. Falsch sei demnach, bei Betreibern von Dauerkulturen von Einkommensverlusten zu sprechen. Die vom Kläger vorgetragene Erwerbsminderung sei vorübergehend und werde durch Einkommenssteigerungen in späteren Jahren ausgeglichen. Beihilfewidrig wäre die Gewährung einer Zuwendung nach der Richtlinie Hochwasserschäden 2013 für Einkommensverluste außerhalb des Schadjahres. Die vom Kläger begehrte Zuwendung für Neuanpflanzung von Spargelpflanzen sei nicht möglich, erfasst würden allenfalls Beräumungskosten für die geschädigte Kultur, wenn eine Entschädigung nach der Pauschale gezahlt werde. Wenn der Flächenschaden wie im Fall

des Klägers nicht als Pauschale, sondern zu seinen Gunsten aufgrund einer gutachterlichen Schätzung ermittelt werde, könne nichts anderes gelten. Eine Förderung der Ausgaben für die Neubepflanzung neben den Erwerbsverlusten überschreite die Grenzen des Gleichheitsgebotes.

- 12 Der Kläger hat parallel zum Klageverfahren erlassene Änderungsbescheide der Beklagten vom 22. April 2016 und vom 4. Oktober 2016 zur Akte gereicht (ohne Änderung im Hinblick auf die Schadenspositionen der Spargelflächen).
- 13 Mit Urteil vom 2. November 2018 hat das Verwaltungsgericht die Beklagte unter entsprechender Aufhebung des Bescheides vom 7. November 2014 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. Juli 2015 verpflichtet, den Antrag des Klägers vom 11. August 2014 auf Gewährung einer weitergehenden Zuwendung nach Teil B der RL Hochwasserschäden 2013 hinsichtlich der vom Hochwasser betroffenen Spargelanbauflächen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu bescheiden und im Übrigen die Klage abgewiesen. Unter Zugrundelegung der mangels unmittelbarer gesetzlicher Regelung für den geltend gemachten Anspruch maßgeblichen Bereitstellung der Mittel durch den Freistaat Sachsen in Verbindung mit dem aus Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf folgenden Gebot der Gleichbehandlung halte die Entscheidung der Beklagten, die durch die Überschwemmung der Spargelanbauflächen Anfang Juni 2013 verursachten Ertragsausfälle in den Jahren 2014 bis 2016 als nicht zuwendungsfähig einzustufen, einer rechtlichen Prüfung nicht stand. Die Beklagte habe die maßgeblichen Vorgaben für die begehrte Zuwendung vor dem Hintergrund der Besonderheiten der durch das Hochwasser geschädigten Spargelkulturen rechtsfehlerhaft angewandt. In Anwendung der Vorgaben durch das Aufbauhilfefondserrichtungsgesetz, die Aufbauhilfeverordnung und die Verwaltungsvereinbarung vom 2. August 2013, ferner unter Berücksichtigung der Bindungswirkungen der Genehmigung der EU-Kommission vom 27. Juni 2013 für die Anwendung der Grundsätze für die nationale Rahmenrichtlinie lasse sich ein Ausschluss von Zuwendungen für die Ertragsausfälle in den Jahren 2014 bis 2016 nicht ableiten. Die Entscheidung der Beklagten, diese Ertragsausfälle als nicht zuwendungsfähig einzustufen, sei rechtswidrig. Es sei nicht feststellbar, dass die von der Beklagten anzuwendenden Vorschriften die Zuwendungsfähigkeit dieser Ertragsausfälle ausschließen würden; die Beklagte habe danach die ihr obliegende pflichtgemäße Ermessensausübung unterlassen, jedenfalls ihr Ermessen nicht rechtsfehlerfrei betätigt. Auch aus dem Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 sei für Fälle geschädigter Dauerkulturen wie Spargel kein Ausschluss der Zuwendungsfähigkeit von Ertragsausfällen in den Jahren nach dem Hochwasserereignis zu

entnehmen; dieser Erlass lasse nicht erkennen, dass er die Besonderheiten von Dauerkulturen erfasst habe und habe regeln wollen. Auch aus der in der Anlage zu dem Erlass für geschädigte Spargelkulturen festgelegten Schadenspauschale von 7.700 €/ha ergebe sich keine andere Bewertung, da diese einen Wert losgelöst von den Verhältnissen des einzelnen Unternehmens darstelle und hierdurch auch eine Überkompensation nicht ausgeschlossen werden könne. Abgesehen davon lasse sich der Pauschale keine Aussage zur Zuwendungsfähigkeit von Ertragsausfällen in den Jahren nach dem Hochwasserereignis entnehmen. Die Pauschale sei ersichtlich ungeeignet, neben Einkommensminderungen im Jahr 2013 auch Ertragsausfälle in den Folgejahren zu erfassen. Zudem sei die für Spargel bestimmte Pauschale insgesamt nicht nachvollziehbar. Es sei nicht erkennbar, wie das SMUL unter Berücksichtigung des Totalschadens sowie eines Abzugs für nicht mehr entstehende Aufwendungen für den ersten Aufwuchs, Qualitäts- und Mengenverluste für nachfolgende Aufwüchse sowie durchschnittliche Beräumungskosten für die geschädigte Kultur zu der für Spargel festgesetzten Pauschale gelangt sei. Diesbezüglich habe die Sachverständige Dipl.-Ing. agr. T. in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass die festgelegte Pauschale von 7.700 €/ha völlig unerklärlich sei. Allein die Wiederaufpflanzung von Spargel koste auf einem halben Hektar etwa 14.000 €. Insgesamt fehle für die Behauptung der Beklagten, bei der Ermittlung der Pauschalen seien Schäden an Dauerkulturen durch eine entsprechend höhere Pauschale berücksichtigt worden, jeglicher Anhaltspunkt. Lasse sich den maßgeblichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften keine eindeutige Regelung zur Frage der Zuwendungsfähigkeit geltend gemachter Ertragsausfallschäden entnehmen, obliege es der Beklagten, unter Beachtung der sie bindenden Vorgaben über den Zuwendungsantrag nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Den insoweit bestehenden rechtlichen Anforderungen würden die angegriffenen Bescheide nicht gerecht. Die Beklagte habe bestehende Bindungen einerseits und Entscheidungsspielräume andererseits verkannt und sich weder mit den von ihr zu beachtenden Vorgaben noch der Zuwendungspraxis anderer Bundesländer oder mit den Besonderheiten der geschädigten landwirtschaftlichen Kultur zureichend auseinandergesetzt.

- 14 Gegen das der Beklagten am 26. März 2019 zugestellte Urteil hat die Beklagte mit am 24. April 2019 beim Verwaltungsgericht Leipzig eingegangenen Schriftsatz die Zulassung der Berufung beantragt und diesen mit Schriftsatz vom Montag, den 27. Mai 2019, begründet. Daraufhin hat der Senat mit Beschluss vom 21. Januar 2020, welcher der Beklagten am 27. Januar 2020 zugestellt wurde, die Berufung zugelassen.

- 15 Zur Begründung der Berufung trägt die Beklagte mit am 27. Februar 2020 beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz vor, dass im gegenständlichen Förderprogramm der möglichst weitgehende Ausgleich wirtschaftlicher Schäden inklusive aller Folgeschäden eines Unternehmers und etwaiger mehrjähriger Ertragsausfälle nicht vorgesehen sei. Zweck sei eine schnelle Nothilfe für vom Hochwasser geschädigte Unternehmen, um die Betriebsfähigkeit und die wirtschaftliche Existenz einstweilen abzusichern. Das Nothilfeprogramm ziehe bei landwirtschaftlichen Unternehmen nur den unmittelbaren Schaden im Schadjahr zur Bemessung der Förderung heran. Es sei nur der Schadjahresschaden von Relevanz, der anhand eines Dreijahresdurchschnitts errechnet und dann anteilig in Höhe des Fördersatzes kompensiert werden solle. Das Schadensmodell sei auch auf Dauerkulturen anwendbar. Der Staat müsse für Unternehmer mit reinen Dauerkulturen keine andere Bemessung vornehmen und dürfe sich auch bei Dauerkulturen auf den Schadjahresschaden beschränken. Er sei nicht zur weitergehenden Abnahme unternehmerischer Risiken verpflichtet, insbesondere gelte dies dann, wenn Unternehmer die Hochwasserrisiken durch Anbau im Hochwassergebiet bewusst eingingen und in Kauf nähmen. Die vom Kläger vorgelegte hypothetische Schadensberechnung habe nicht die Maßstäbe des nationalen Schadenskonzepts im Rahmen der Hochwasserförderung beachtet. Ob Behörden anderer Bundesländer dies akzeptiert oder beachtet hätten, sei für die Förderung durch die Beklagte im Freistaat Sachsen irrelevant. Im Freistaat Sachsen treffe die ausschließlich für die Förderung im gegenständlichen Programm zuständige Beklagte die Förderentscheidung. Ein Ermessensausfall liege nicht vor, auch kein Ermessensfehlgebrauch. Die Beklagte habe ihr Ermessen dahingehend ausgeübt, dass sie den Ertragsausfall für das Jahr 2013 sowohl für Flächen mit Teilschädigung als auch für Flächen mit vollgeschädigtem Spargel bei der Förderung berücksichtige. Dabei sei nicht nur die Pauschale bewilligt, sondern der in dem vom Kläger vorgelegten Gutachten bezifferte Schaden des Schadjahres herangezogen worden. Es liege auch kein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz vor. Der Kläger sei gegenüber anderen landwirtschaftlichen Unternehmern weder gleichheitswidrig schlechter gestellt noch gleichheitswidrig bessergestellt, er habe wie alle anderen landwirtschaftlichen Unternehmer einen Schadjahresausgleich nach nationalem Schadenskonzept erhalten. Er sei auch nicht schlechter gestellt gegenüber anderen landwirtschaftlichen Unternehmern mit Dauerkulturen; kein anderes Unternehmen habe mehr als den Pauschalbetrag bzw. den Schadjahresausgleich nach nationalem Schadenskonzept erhalten. Auch gegenüber anderen landwirtschaftlichen Unternehmern mit Jahreskultur sei er nicht schlechter gestellt, kein Unternehmen habe mehr als den Pauschalbetrag bzw. den Schadjahresausgleich nach natio-

nalem Schadenskonzept erhalten. Der Kläger begehre letztlich keine Gleichbehandlung, sondern eine Besserstellung gegenüber landwirtschaftlichen Unternehmern mit Jahreskulturen. Der Gleichbehandlungsgrundsatz zwingt aber nicht zur Besserstellung. Die Anbauentscheidung sei eine unternehmerische Risikoentscheidung innerhalb eines marktwirtschaftlichen Systems. Der Unternehmer, der freiwillig ein höheres Risiko wähle, könne damit nicht selbst einen Sachgrund für eine höhere Zuwendungsgewährung schaffen. Der Schluss, den der Kläger und das angefochtene Urteil ziehen wollten, nämlich, dass Dauerkulturinhaber zwingend auch eine Besserstellung erhalten müssten, sei nicht zulässig. Auf eine Willkürhandlung könne sich der Kläger nicht berufen. Für eine Besserstellung des Klägers gegenüber Landwirten ohne Dauerkulturen gebe es keinen zwingenden Grund. Allen hochwassergeschädigten landwirtschaftlichen Unternehmen sollte im Rahmen der gegenständlichen Nothilfe nur der Schaden für Einkommensminderungen im Schadjahr ersetzt werden. Das angefochtene Urteil und der Kläger wollten letztlich ein anderes Schadensmodell (Vierjahresschaden) anwenden. Dieses Schadensmodell hätten Bund (BMELV), die EU (Kommission), der Richtliniengeber (Freistaat Sachsen) und die Beklagte so aber nicht vorgesehen, die Beklagte habe eine solche Förderung nicht praktiziert. Bei einem Schadensausgleich für Folgejahre würden Unternehmen mit geschädigten Dauerkulturen gegenüber Unternehmen mit ungeschädigten Dauerkulturen (vierte Vergleichsgruppe) ungerechtfertigt bevorteilt. Geschädigte würden trotz freiwilliger Risikoaufnahme mehrjährige Ausfälle bereits vorab vollständig ersetzt bekommen. Dabei wäre offen, ob sie den Anbau der Dauerkultur überhaupt fortgesetzt oder die prognostizierten Erlöse überhaupt erzielt hätten. Bei einem Schadensausgleich für Einkommensminderungen gebe es im Gegensatz zur Förderung von Anlagevermögen keinerlei Zweckbindungen. Ungeschädigte, die unter Risikovorsorge ihre Dauerkulturen nicht im Überschwemmungsgebiet angebaut hätten, hätten diese Vorteile nicht. Auch aus beihilferechtlichen Erwägungen sei die vom Kläger begehrte Förderung nicht zulässig. Die Genehmigung der EU-Kommission decke den Ausgleich für Schäden für die Folgejahre nicht ab, weil dies in der zur Notifizierung vorgelegten nationalen Rahmenrichtlinie nicht vorgesehen gewesen sei. Notifiziert worden sei nur der Ausgleich der Einkommensminderung im Schadjahr. Eine andere Beihilfegrundlage für ein erweitertes Schadenskonzept sei nicht ersichtlich. Für eine beihilfekonforme Förderung des Klägers im Sinne seines Begehrens bedürfe es einer Änderungsnotifizierung, die fehle. Eine solche Nachholung könne auch nicht mehr erfolgen. Fehlerhaft habe das Verwaltungsgericht im Urteil auch angenommen, dass die Beklagte die Beschränkung der Förderung auf den Schadjahresschaden nicht dargelegt habe. Die Nichtförderung sei seit Erlass des ersten Änderungsbescheides Kern des Rechtsstreits. Das Verwaltungsgericht habe in seinem Urteil bestehende

Bindungen durch die Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Bund verkannt, wobei die Beklagte nicht gegen die inhaltlichen Vorgaben der Verwaltungsvereinbarung verstoßen habe. Die Berechnung für das Schadjahr sei nach den konkret in Nummer 3.5 vorgegebenen nationalen Grundsätzen, die von der EU-Kommission genehmigt worden seien, berechnet worden. Die notifizierten Grundsätze seien mit den Landesvorgaben (RL Hochwasserschäden 2013 sowie Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013) deckungsgleich. Die Beklagte habe sich an diese Vorgaben gehalten, eine Pflichtverletzung bestehe nicht. Aus der Förderpraxis anderer Bundesländer könne der Kläger keine andere Zuwendungshöhe ableiten. Die Beklagte habe auch die Förderpraxis anderer Bundesländer weder ermitteln noch im Rahmen ihrer Ermessenausübung heranziehen oder beachten müssen.

16 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 2. November 2018 - 4 K 1204/15 - abzuändern und die Klage abzuweisen.

17 Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen und anderenfalls die Revision zuzulassen.

18 Das Verwaltungsgericht gehe zutreffend davon aus, dass die Beklagte die maßgeblichen Vorgaben für die begehrte Zuwendung vor dem Hintergrund der Besonderheiten der durch das Hochwasser geschädigten Spargelkulturen rechtsfehlerhaft angewandt habe. Fehlerhaft berufe sich die Beklagte auf den Wortlaut der Genehmigung der EU-Kommission vom 27. Juni 2013, wonach jeweils vom „Schadjahr“ die Rede sei. Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang rechtsfehlerhaft die Auffassung vertrete, ein möglicher Schadenersatz bzw. ein möglicher Zuwendungsanspruch könne sich nur auf Schäden beziehen, die sich bereits im Schadjahr realisiert hätten, trete dem das Verwaltungsgericht zutreffend entgegen. Aus den einschlägigen Regelungen ergebe sich nicht, dass nur Schäden zu ersetzen seien, die ausschließlich im Jahr des Schadensereignisses zutage treten. Ein Ausschluss für Dauerschäden sei aus den Grundsätzen nicht zu entnehmen. Vielmehr sei mit Schadjahr lediglich das Jahr gemeint, in dem das schadenbringende Ereignis eingetreten sei. Dauerschäden und ein verzögerter Schadens Eintritt seien spezielle Rechtfertigungsgründe für eine spätere Genehmigung einer etwaigen neuen Beihilfe durch die Europäische Union (hier Kommission). Bereits die eigene Schadensregulierung der Beklagten belege, dass sie teilweise auch auf Schadensauswirkungen abstelle, die sich aufgrund der Mehrjährigkeit des Spargelanbaus erst im Folgejahr realisierten. Für eine Fläche von 73,37 ha (*richtig wohl: 24,37 ha*) sei

eine Vollschädigung des Spargels anerkannt worden, obgleich ein Schaden noch nicht eingetreten sei. Die Beklagte habe hier für diese Flächen eine Schadensregulierung vorgenommen, obwohl bei Spargel erst ab dem zweiten Standjahr von Ertragsreife ausgegangen werden könne. Dies belege, dass bei Dauerkulturen, wie dem Spargel, bei der Schadensberechnung Maßstäbe anzuwenden seien, die sich so aus den einschlägigen Regelungen nicht ergeben würden. Die Beklagte habe insoweit auch erkannt, dass in Bezug auf die Schadensfeststellungen nicht allein auf das Jahr 2013 (Schadjahr) abgestellt werden könne, sondern das Folgejahr, das Jahr 2014, als Bezugspunkt herangezogen werden müsse. Zu berücksichtigen sei auch, dass der Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 zwischen Einkommensminderungen und Flächenschäden unterscheide. Zuwendungsfähig seien sowohl Einkommensminderungen als auch zusätzlich Flächenschäden. Auch ergebe sich aus den Pauschalsätzen eine Entschädigungsfähigkeit für nachfolgende Aufwüchse, da die kalkulierten Pauschalsätze den Totalschaden sowie einen Abzug für nicht mehr entstehende Aufwendungen (z. B. Erntekosten) für den ersten Aufwuchs beinhalteten, ferner Qualitäts- und Mengenverluste für nachfolgende Aufwüchse sowie die durchschnittlichen Beräumungskosten für die geschädigte Kultur. Die Beklagte könne sich auch nicht auf eine Verwaltungspraxis berufen, da im Zusammenhang mit dem Hochwasser 2013 nur die Spargelflächen des Klägers geschädigt worden seien. Eine Beschränkung der Einkommensminderung lediglich auf das Jahr des Hochwassers sei nicht zu rechtfertigen. Die Beklagte hätte eine Zuwendungsfähigkeit für nachfolgende Aufwüchse ermitteln müssen. Anders als diejenigen Landwirte, die einjährige Kulturen anbauten und nach dem Hochwasserereignis wieder die Möglichkeit hätten, in vollem Umfang Ackerkulturen anzubauen und hieraus einen hundertprozentigen Ertrag/Gewinn zu generieren, habe der Dauerkulturen anbauende Landwirt diese Möglichkeit nicht. Er habe auch in den Folgejahren (gestaffelte) Einkommenseinbußen, die aufgrund des einmaligen Ereignisses „Hochwasser“ verursacht worden seien. Insofern handele es sich um „unmittelbare“ Einkommenseinbußen, diese seien mit 80 % zu entschädigen. Auch die Einkommenseinbußen bei Obstbauern bezögen sich lediglich auf die Obsternte im Schadjahr 2013. Zu unterstellen sei, dass die Obstbäume in ihrer Substanz nicht in Mitleidenschaft gezogen wurden. Auch nach der Flutkatastrophe im Ahrtal 2021 seien Ertragsausfälle im Weinbau für zwei auf das Jahr der Flutkatastrophe folgende Jahre förderfähig.

- 19 In der mündlichen Verhandlung hat der Kläger gegenüber dem Senat ausgeführt, auf den totalgeschädigten Spargelflächen nicht erneut Spargel angebaut zu haben; auf den teilgeschädigten Flächen habe er nach dem Folgejahr ebenfalls andere Kulturen (Ge-

treide und Kartoffeln) angebaut. Die Beklagte hat im Rahmen der mündlichen Verhandlung ergänzende Ausführungen zu ihrer Verwaltungspraxis gemacht und dabei u. a. gewährte Zuwendungen im Bereich Obst- und Gemüseanbau dargelegt.

- 20 Wegen des weiteren Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der von der Beklagten vorgelegten Verwaltungsakte Bezug genommen. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

- 21 Die zulässige Berufung der Beklagten hat Erfolg. Der Bescheid der Beklagten vom 7. November 2014 - nur dieser enthält eine Regelung im Hinblick auf die beantragten Zuwendungen für die geschädigten Spargelkulturen - in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 22. Juli 2015 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 22 Der Kläger hat - nur dies ist Gegenstand des Berufungsverfahrens - keinen Anspruch auf eine Neubescheidung seines Antrags vom 11. August 2014. Ein solcher Anspruch folgt weder daraus, dass er einen Anspruch auf höhere Förderung hat (A), noch daraus, dass die Förderentscheidung der Beklagten ermessensfehlerhaft ist (B). Die Beklagte hat den Schaden auch zutreffend bestimmt (C).
- 23 A) Anspruchsgrundlage für das Begehren des Klägers kann in Ermangelung eines gesetzlichen Förderanspruchs nur die Bereitstellung der Fördermittel durch den Freistaat Sachsen in Verbindung mit dem aus Art. 3 Abs. 1 Grundgesetz (GG), Art. 18 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Sachsen (SächsVerf) folgenden Gebot der Gleichbehandlung sein.
- 24 Maßgeblich ist die Verwaltungspraxis der Beklagten in Sachsen. Der Gleichheitssatz bindet jeden Träger öffentlicher Gewalt nur in dessen Zuständigkeitsbereich, nicht aber darüber hinaus (BVerfG, Urt. v. 14. Oktober 2008 - 1 BvF 4/05 -, BVerfGE 122, 1, 25; v. 15. Oktober 2014 - 2 BvR 920/14 -, BVerfGE 79, 127, 158). Dies gilt auch dann, wenn sich Bund und Länder zwar auf einen gemeinsamen Rahmen der Förderung einigen, die Anwendung - und damit auch die Ermessensausübung - aber den Ländern überlassen (SächsOVG, Urt. v. 30. April 2020 - 6 A 713/17 -, juris Rn. 23). Vorliegend beruhen die Fördergrundsätze auf gleichen Grundlagen, insbesondere auf dem Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz, der dazu ergangenen Aufbauhilfeverordnung, der

Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Sachsen und anderen betroffenen Bundesländern vom 2. August 2013, den Grundsätzen für eine nationale Rahmenrichtlinie des BMELV vom 6. Juni 2013 sowie der Genehmigung der EU-Kommission durch Beschluss vom 27. Juni 2013 (SA.36787). Daraus folgt aber keine Bindung der Beklagten an die Verwaltungspraxis in anderen Bundesländern, da gemäß Art. 1 Abs. 3 der Verwaltungsvereinbarung vom 25. Juni 2013 auf die Gewährung von Leistungen kein Rechtsanspruch besteht und die zuständige Bewilligungsbehörde über die Art und Höhe der Hilfe nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Mittel entscheidet. Auch nach den Grundsätzen für eine nationale Rahmenrichtlinie des BMELV vom 6. Juni 2013 (0. Vorbemerkungen) können die Länder oder der Bund abweichend von der Rahmenrichtlinie strengere Kriterien festlegen. Daher ist allein die im jeweiligen Land geduldete Verwaltungspraxis maßgeblich.

- 25 1. Zur Berechnung der Förderung hat die Beklagte die in dem vom Kläger vorgelegten Gutachten durchgeführte Schadensberechnung herangezogen. Für teilgeschädigte Spargelflächen wurde der Erwerbsverlust dem fallbezogenen Deckungsbeitragsverlust gleichgestellt, bei totalgeschädigten Spargelflächen erfolgte die Schadensberechnung durch das Ersatzwertverfahren nach Löhnen (Ermittlung der Schadenshöhe unter Berücksichtigung des Ausfalls der Erlöse und der schadensmindernden Ersatzanlage). Ertragsverluste ergaben sich nach dem Gutachten für die Jahre 2013 bis 2016 sowohl für die teil- als auch für die vollgeschädigten Flächen. Bei den teilgeschädigten Flächen brachte die Sachverständige auch eine Einkommensminderung im Folgejahr in Ansatz, nachdem sich bei dem Aufwuchs 2014 eine Schädigung von ca. 50 % der Pflanzen zeigte. Für die totalgeschädigten Flächen wurde eine Neuanlage der Spargelflächen in die Berechnung eingestellt. Im Ergebnis übernahm die Beklagte für totalgeschädigte Flächen einen Schaden in Höhe von 303.991,38 € für 24,37 ha (basierend auf 12.474 €/ha), bei teilgeschädigten Flächen 590.189 € für 28,81 ha (mithin 20.485,56 €/ha). Sie beschränkte sich dabei auf das Schadjahr (2013 oder 2014) und berücksichtigte die von der Gutachterin darüber hinaus für 2014 in Ansatz gebrachten Schäden sowie die für die Folgejahre ermittelten Ertragsminderungsschäden nicht. Zudem unterscheidet die Beklagte zwischen Einkommensminderungen und Flächenschäden. So hat sie dem Kläger - insoweit nicht streitbefangen - Zuwendungen für den Ersatz von durch das Hochwasser zerstörten Spargelfolien sowie für die Beseitigung von Schäden auf den Anbauflächen (Auffüllen weggeschwemmter Erdmengen) gewährt.

- 26 2. Aus der tatsächlichen übrigen Verwaltungspraxis der Beklagten kann der Kläger keinen weitergehenden Anspruch auch auf Ausgleich von weitergehenden Ertragsminderungen in den Folgejahren ableiten.
- 27 Nach dem Vortrag der Beteiligten waren vom Hochwasser 2013 Spargelfelder ausschließlich des Klägers betroffen. Wie die Vertreterin des Beklagten in der mündlichen Verhandlung geschildert hat, hat der Beklagte auch bei mehrjährigen Kulturen mit anderen Nutzpflanzen entweder nur Pauschalen gewährt oder bei einer konkreten Schadensberechnung nur die Einkommensminderungen im Schadjahr berücksichtigt, nicht die in den Folgejahren. Schäden an Erdbeerflächen wurden mittels der Pauschale entschädigt; bei geschädigten Weinanbauflächen erfolgte der Ausgleich des durch ein Gutachten ermittelten Ertragsverlustes für das Jahr 2013. Bei einer Rhabarberfläche wurde die Neuanlage der Pflanzen gefördert. Bei geschädigten Johannisbeer-, Aronia- und Kirschpflanzen erfolgte unter Berücksichtigung eines Einzelgutachtens ein Ausgleich des Ertragsverlustes sowie für die Rodung, ferner wurde die Neuanpflanzung und die nachgehend erforderliche zusätzliche Pflege in Ansatz gebracht. Zuwendungen im Hinblick auf Ertragsausfälle in Folgejahren erfolgten nach den Darlegungen der Beklagten im Klageverfahren nicht. Auch aus dem Vortrag des Klägers ergeben sich keine Ansatzpunkte, die diese Darlegungen zur tatsächlichen Verwaltungspraxis in Frage stellen. Vielmehr stehen die Ausführungen der Beklagten im angefochtenen Bescheid sowie im Widerspruchsbescheid, wonach ein Förderanspruch für die Jahre 2014 bis 2016 grundsätzlich verneint und ausgeführt wurde, dass die hierfür geltend gemachten Schäden nicht gefördert werden können, damit im Einklang. Bereits im Widerspruchsbescheid hatte die Beklagte auf ihre Verwaltungspraxis verwiesen.
- 28 Soweit die Kosten für die Neuanpflanzung einer komplett geschädigten Kultur bezuschusst wurden, kann der Kläger daraus nichts für sich herleiten, weil er die komplett geschädigten Flächen nicht an gleicher Stelle neu angelegt hat, sondern sich zu einer Anlage neuer Spargelkulturen an anderer Stelle entschlossen und auf den geschädigten Flächen andere Kulturen angelegt hat. Der Kläger hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt, auf den totalgeschädigten Spargelflächen nicht wieder Spargel, sondern einjährige Kulturen (Getreide, Kartoffeln) angebaut zu haben, auch die teilgeschädigten Flächen hat er nach einem Jahr bzw. zwei Jahren nicht weiter für den Spargelanbau genutzt. Die damit tatsächlich fehlende Neuanpflanzung auf den geschädigten Flächen steht einer Vergleichbarkeit mit den Zuwendungen für tatsächlich auf den geschädigten Flächen neu angelegte gleichartige Anpflanzungen entgegen. Für den Ersatz eines fiktiven Schadens (Schadensberechnung auf Grundlage der

Annahme, dass die Flächen weiter für den Spargelanbau verwendet würden) ergibt sich kein Anhalt in der Verwaltungspraxis der Beklagten. Dass sie bei geschädigten Flächen, die nicht an gleicher Stelle neu angelegt wurden, die Kosten der Neuanlage ersetzt hat, ist ebenfalls nicht erkennbar.

- 29 Soweit der Kläger im Berufungsverfahren aus der Schadensberechnung in seinem Einzelfall einen Anspruch auf eine höhere Zuwendung ableiten will, da die Beklagte unter Zugrundelegung des Gutachtens teilweise auch Schadensauswirkungen anerkannt hat, die sich aufgrund der Mehrjährigkeit des Spargelanbaus erst im Folgejahr realisierten, verkennt er, dass dies - soweit nicht insoweit von einem Schadjahr 2014 auszugehen sein sollte - allenfalls eine ihn begünstigende Einzelfallentscheidung darstellen würde, die aber allein keine neue Verwaltungspraxis und auch keine weitergehenden Ansprüche begründen würde.
- 30 3. Die Verwaltungspraxis steht im Einklang mit der Genehmigung der Kommission und der zur Förderung erlassenen Richtlinien und geschlossenen Vereinbarungen.
- 31 a) Die Beihilfegewährung wurde von der EU-Kommission durch Beschluss vom 27. Juni 2013 (SA.36787 [2013/N]) genehmigt, wie dies die Rahmenregelung der Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013 (2006/C 319/01) vom 27. Dezember 2006 vorsieht. Danach wird die Kommission auch Beihilfen genehmigen, mit denen Landwirte für Einkommensverluste entschädigt werden sollen, die ihnen aufgrund der Vernichtung landwirtschaftlicher Betriebsmittel entstanden sind, wobei ein direkter Zusammenhang zwischen dem durch das außergewöhnliche Ereignis hervorgerufenen Schaden und der staatlichen Beihilfe nachweisbar sein muss (Rn. 123 der Rahmenregelung). In diesem Beschluss wird u. a. bestimmt, dass für Schäden an Pflanzen der Ausgleich auf der Grundlage des durchschnittlichen Einkommens in den drei letzten Jahren abzüglich des Einkommens im Schadjahr berechnet wird (Nr. 19). Die nachfolgende Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01) vom 1. Juli 2014 bestimmt, dass beihilfefähige Kosten nur die unmittelbar durch die Naturkatastrophe oder das außergewöhnliche Ereignis verursachten Schäden sind. Einkommensverluste aufgrund der vollständigen oder teilweisen Vernichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung gelten als beihilfefähige Kosten (Rn. 338). Bei der Berechnung des Einkommensverlusts sind die Erträge in dem Jahr, in dem die Naturkatastrophe oder das außergewöhnliche Ereignis eingetreten ist, oder in jedem der darauffolgenden

Jahre, die von der vollständigen oder teilweisen Vernichtung der Betriebsmittel betroffen sind, heranzuziehen.

- 32 Zwar lässt die Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (2014/C 204/01) vom 1. Juli 2014 den Ausgleich von Aufwuchsschäden auch in Folgejahren zu. Die Rahmenrichtlinie bildet aber nur den äußersten „Rahmen“ für mögliche Förderungen. Maßgeblich ist die vom Mitgliedstaat bei der Kommission notifizierte und von ihr genehmigte Förderung. Diese muss den von der Rahmenrichtlinie eröffneten Spielraum nicht zwingend ausschöpfen.
- 33 Die Genehmigung der EU-Kommission, wonach für Schäden an Pflanzen der Ausgleich auf der Grundlage des durchschnittlichen Einkommens in den drei letzten Jahren abzüglich des Einkommens im Schadjahr berechnet wird (Nr. 19), könnte dafür sprechen, dass auch nur für das Schadjahr ein Ausgleich erfolgt. Dass nicht nur das Einkommen im Schadjahr, nicht aber das Einkommen der Folgejahre bei der Berechnung der Einkommensminderung in Ansatz zu bringen ist, könnte zwar auch nur dazu dienen, die Förderung sogleich berechnen zu können, ohne für die Folgejahre die Einkommensentwicklung abwarten zu müssen. Möglich ist aber auch der Schluss, dass die Folgejahre bei der Bewertung der Einkommensminderung unbeachtlich sind, weil eine Entschädigung nur für das Schadjahr erfolgen soll. Hierfür könnte auch sprechen, dass der Begriff „Schadjahr“ in der Einzahl verwendet wird und nicht in der Mehrzahl („Schadjahre“). Dem Wortlaut der Genehmigung ist somit ein Zwang, auch Einkommensminderungen in den Folgejahren auszugleichen, nicht zu entnehmen. Vielmehr dürfte er sowohl für eine Beschränkung der Zuwendung auf den Ausgleich der Einkommensminderung im Schadjahr als auch auf einen darüber hinausgehenden Ausgleich offen sein.
- 34 b) Auch aus den Richtlinien und den geschlossenen Vereinbarungen ergibt sich keine andere Beurteilung.
- 35 Sind die Fördervoraussetzungen - wie hier - zulässigerweise in Förderrichtlinien geregelt, so müssen diese von der zuständigen Bewilligungsbehörde gleichmäßig (Art. 3 Abs. 1 GG, 18 Abs. 1 SächsVerf), im Einklang mit §§ 23 und 44 SÄHO, ohne Verstoß gegen andere Rechtsvorschriften und gemäß dem Förderzweck angewendet werden, wie dieser in den selbst gegebenen Richtlinien zum Ausdruck kommt. Die Verwaltungs-

gerichte haben sich auf die Prüfung zu beschränken, ob bei der Anwendung einer solchen Richtlinie im Einzelfall der Gleichheitssatz verletzt worden ist oder ein sonstiger Verstoß gegen einschlägige materielle Rechtsvorschriften vorliegt. Entscheidend ist daher allein, wie die zuständige Behörde die Richtlinie im maßgeblichen Zeitpunkt in ständiger, zu einer Selbstbindung führenden Verwaltungspraxis gehandhabt hat und in welchem Umfang sie infolgedessen an den Gleichheitssatz gebunden ist. Dabei darf eine solche Richtlinie nicht - wie Gesetze oder Rechtsverordnungen - eigenständig gerichtlich ausgelegt werden, sondern sie dient nur dazu, eine dem Gleichheitsgrundsatz entsprechende Ermessensausübung der Behörde zu gewährleisten (vgl. BVerwG, Beschl. v. 11. November 2008 - 7 B 38.08 -, juris Rn. 9; SächsOVG, Urt. v. 30. April 2020 a. a. O. Rn. 23).

- 36 Die in Streit stehenden Zuwendungen gewährt die Beklagte für den Freistaat Sachsen auf der Grundlage der Gemeinsamen Richtlinie der Sächsischen Staatskanzlei, des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen, des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa, des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus, des Sächsischen Staatsministeriums für Wissenschaft und Kunst, des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz und des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Gewährung von Zuwendungen zur Beseitigung der Hochwasserschäden 2013 (RL Hochwasserschäden 2013) vom 3. September 2013 (SächsABl. vom 19. September 2013, S. 927 ff.). Nach Teil A Nr. 1 RL Hochwasserschäden 2013 gewährt der Freistaat Sachsen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel auf der Grundlage von §§ 23 und 44 der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen (Sächsische Haushaltsordnung - SäHO) in der jeweils geltenden Fassung, und den Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Sächsischen Haushaltsordnung (VwV-SäHO) in der jeweils geltenden Fassung, sowie nach dem Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfefonds-Errichtungsgesetz - AufbhG) vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401) sowie der dazu ergangenen Verordnung über die Verteilung und Verwendung der Mittel des Fonds „Aufbauhilfe“ (Aufbauhilfeverordnung - AufbhV) vom 16. August 2013 (BGBl. I S. 3233) und der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Sachsen und anderen Bundesländern vom 2. August 2013 auf Antrag finanzielle Hilfen nach Maßgabe dieser Richtlinie. Nach Teil A Nr. 7 RL Hochwasserschäden 2013 besteht kein Rechtsanspruch auf eine Förderung. Die Bewilligungsstelle entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.

- 37 Aus den für landwirtschaftliche Unternehmen geltenden Nummern 3 und 5 der Grundsätze des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für eine nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse verursachte Schäden in der Landwirtschaft vom 6. Juni 2013 ergibt sich u. a. die Berechnung der Einkommensminderung im Schadjahr auf der Basis des Erlösausfalls auf der Grundlage des betrieblichen 3-Jahresdurchschnitts (Nr. 3.5).
- 38 Ausweislich Nummer 1.4.1 der Verwaltungsvereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und u. a. dem Freistaat Sachsen vom 2. August 2013 gelten sowohl die Grundsätze des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für eine nationale Rahmenrichtlinie vom 6. Juni 2013 als auch die Genehmigung dieser Grundsätze durch die EU-Kommission für die Berechnung der Höhe der Schäden bzw. der Einkommensminderung in der Landwirtschaft.
- 39 Nach Teil A Nr. 2 Satz 1 RL Hochwasserschäden 2013 ist Zweck der Zuwendung die Beseitigung hochwasserbedingter Schäden sowie der nachhaltige Wiederaufbau von baulichen Anlagen, Gebäuden, Gegenständen und öffentlicher Infrastruktur, die durch das Hochwasser 2013 unmittelbar beschädigt worden sind.
- 40 Nach Teil B Ziff. I RL Hochwasserschäden 2013 werden Maßnahmen zur Beseitigung unmittelbarer Schäden gefördert. Vorausgesetzt wird, dass (u. a.) land-, forst- und fischereiwirtschaftlich genutzte Flächen durch eine direkte Einwirkung der Schadensursache beschädigt oder zerstört wurden. Nach Ziffer IV Nr. 4 Buchst. a und h RL Hochwasserschäden 2013 sind zuwendungsfähig Ausgaben zur Beseitigung von unmittelbaren Schäden u. a. an Kulturen, soweit sie zur Fortführung des Betriebes, einer sonstigen auf Einnahmeerzielung gerichteten Tätigkeit unentbehrlich sind oder soweit sie erforderlich sind, um Gebäude oder Räume wieder nutzbar zu machen. Für Unternehmen der Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur erfolgt die Berechnung der Schäden auf der Ebene des einzelnen Unternehmens. Ausnahmsweise werden für die Sektoren Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur auch Evakuierungskosten, Aufwuchsschäden auf landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie Einkommensminderungen als Schäden berücksichtigt. Die Einzelheiten der Berechnung werden in einem gesonderten Erlass des damaligen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) festgelegt. Für landwirtschaftliche Unternehmen gelten die Nummern 3 und 5 der Grundsätze des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz für eine nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von

Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse verursachte Schäden in der Landwirtschaft vom 6. Juni 2013.

- 41 Nach dem Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 gelten im Bereich von Land- und Forstwirtschaft sowie der Binnenfischerei und Aquakultur als zuwendungsfähige Ausgaben auch Aufwuchsschäden oder Einkommensminderungen; als Ausgabennachweis gilt die Schadensberechnung. Für den Bereich der Landwirtschaft wird konkretisiert, dass die Schadensfeststellung auf einzelbetrieblicher Ebene erfolgt; die betriebsindividuelle Ermittlung der Flächenschäden kann unter Zuhilfenahme der in Anlage 1 beigefügten Schadenspauschalen erfolgen. Die kalkulierten Pauschalsätze beinhalten den Total Schaden sowie einen Abzug für nicht mehr entstehende Aufwendungen (z. B. Erntekosten) für den ersten Aufwuchs, Qualitäts- und Mengenverluste für nachfolgende Aufwüchse sowie die durchschnittlichen Beräumungskosten für die geschädigte Kultur. Der Grad der Schädigung ist durch den Antragsteller neben dem Umfang der geschädigten Fläche einzuschätzen. Bei Teilschädigungen ist der entsprechende Wert in Prozent anzugeben. Hier ist zu berücksichtigen, dass im Jahresverlauf noch weitere Nutzungen möglich sein können. Liegen für betroffene Kulturarten keine Pauschalsätze vor oder sind nach Auffassung des Antragstellers die vorgegebenen Pauschalsätze nicht geeignet, den tatsächlich entstandenen Schaden zu ermitteln, ist die Einkommensminderung zu berechnen. Dabei ist der Erlösausfall auf der Grundlage des betrieblichen 3-Jahresdurchschnitts vom Antragsteller zu ermitteln. Dazu können die letzten drei Jahre oder die letzten fünf Jahre unter Ausschluss des besten und des schlechtesten Wertes herangezogen werden. Die eingesparten Aufwendungen 2013 (z. B. Ernte- und Vermarktungskosten) sind abzusetzen. Soweit notwendig sind für die Antragstellung Schätzwerte zugrunde zu legen. Daneben sind Ausgaben zur Beseitigung von unmittelbaren Schäden an landwirtschaftlichen Nutzflächen und Infrastruktur sowie an Tieren auf Einzelnachweis zuwendungsfähig. In der Anlage 1 zu diesem Erlass wird die Schadenspauschale für Spargel auf 7.700 € je Hektar beziffert.
- 42 Die Verwaltungspraxis der Beklagten findet ihre Stütze darin, dass im Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 bei der Berechnung der Einkommensminderung abweichend von den Pauschalbeträgen die "eingesparten Aufwendungen 2013 (z. B. Ernte- und Vermarktungskosten)" abzusetzen sind. Der Ansatz ersparter Aufwendungen nur im Jahr 2013 ist - wie ausgeführt - verständlich, wenn auch die verminderten Einkünfte wegen verringerter Erträge nur im Jahr 2013 (dem Schadjahr) und nicht in folgenden Jahren zu betrachten sind. Demgegenüber wäre eine Heranziehung der Folgejahre ohne Ansatz dann ersparter Aufwendungen nicht vertretbar. Zwar wäre es ebenfalls denkbar,

auch bei den Folgejahren die 2013 ersparten Aufwendungen anzusetzen. Sollte dies gewollt sein, spräche aber viel dafür, dies ausdrücklich in der Richtlinie klarzustellen.

- 43 Für die Schadenskompensation bei Hochwasser in der Landwirtschaft sind vor allem zwei Modelle denkbar. Einerseits ist die Ermittlung einer Ertragsminderung (insbesondere bei Dauerkulturen und wie vom Kläger geltend gemacht) unter Heranziehung des gesamten Anbauzeitraumes möglich. Andererseits kann für Jahreskulturen und Dauerkulturen gleichermaßen der Maßstab angelegt werden, dass bei Schädigung der Kultur durch das Hochwasser der Umfang der Förderung durch den im Schadjahr verminderten Ertrag sowie die Kosten für die erneute Urbarmachung der Nutzflächen bestimmt wird. Die erste Variante setzt die Annahme voraus, dass der Ertrag der Dauerkultur (die im Betrachtungszeitraum weiter bzw. wieder angebaut wird) wegen des einmaligen Schadensereignisses (mehrjährig) geringer ist. Die zweite Variante stellt demgegenüber darauf ab, dass es der unternehmerischen Entscheidung des Landwirts obliegt, welche Kulturen nach erneuter Urbarmachung der Nutzflächen eingebracht werden. Die auf das Schadjahr begrenzte Zuwendung soll also dem Landwirt ermöglichen, eine solche Entscheidung überhaupt treffen zu können.
- 44 Die von der Beklagten dargelegte Verwaltungspraxis entspricht dem zweiten Modell. Diese Betrachtungsweise folgt den speziell für die Beklagte geltenden landesrechtlichen Fördervorgaben, insbesondere aus der RL Hochwasserschäden 2013. Danach wird sowohl der Zuwendungszweck als auch der Gegenstand der Förderung auf die "unmittelbaren Schäden" beschränkt, die durch "direkte Einwirkung der Schadensursache" hervorgerufen wurden. Auch die Zuwendungsfähigkeit wird in Ziffer IV Nr. 4 Buchst. a RL Hochwasserschäden 2013 auf Ausgaben zur Beseitigung unmittelbarer Schäden u. a. an Kulturen beschränkt, wobei zusätzlich erforderlich ist, dass diese zur Fortführung des Betriebs bzw. einer sonstigen auf Einnahmeerzielung gerichteten Tätigkeit "unentbehrlich sind". Nicht berührt werden der Zuwendungszweck bzw. der Gegenstand der Förderung dadurch, dass in Ziffer IV Nr. 4 Buchst. h RL Hochwasserschäden 2013 die Besonderheiten für die Berechnung der Schäden u. a. für Unternehmen der Landwirtschaft ergänzend dargelegt werden, wobei die Einzelheiten der Berechnung einem Erlass des SMUL vorbehalten bleiben und auf die Grundsätze des BMELV vom 6. Juni 2013 verwiesen wird. Die nachgehend im Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 dargelegten Grundsätze für die Berechnung der Pauschalsätze bzw. für die alternative Berechnung der Einkommensminderung erweitern den förderfähigen Schadensbereich nicht, die Voraussetzungen "Unmittelbarkeit" und "Unentbehrlichkeit" werden nicht aufgehoben.

- 45 Auch der in den Richtlinien verkörperte Förderzweck zwingt zu keiner anderen Beurteilung. Der Schadensausgleich soll zur Beseitigung hochwasserbedingter Schäden sowie dem nachhaltigen Wiederaufbau dienen, d. h. dem Landwirt soll eine Fortführung seiner Landwirtschaft dadurch ermöglicht werden, dass unmittelbare Schäden, u. a. an Kulturen, ausgeglichen werden. Dass die Förderung darüber hinaus zu einer vollständigen Kompensation aller Schäden führen soll, lässt sich den Richtlinien nicht mit der nötigen Eindeutigkeit entnehmen.
- 46 Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass im Rahmen der vom SMUL gemäß dem Erlass vom 16. Juli 2013 ermittelten Pauschalen auch Qualitäts- und Mengenverluste für nachfolgende Aufwüchse sowie die durchschnittlichen Beräumungskosten für die geschädigte Kultur in Ansatz gebracht wurden. Die "Qualitäts- und Mengenverluste für nachfolgende Aufwüchse" zwingen nicht zu dem Schluss, dass diese Verluste auch Folgejahre einer Kultur umfassen. Solche Verluste für nachfolgende Aufwüchse sind vielmehr auch schadjahrbezogen - entsprechend der nachvollziehbaren Erläuterungen durch die Vertreterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat - vorstellbar bei Grünflächen, wenn diese im Nachgang zum Hochwasser im Schadjahr nicht mehr oder nur in geringerem Maß zur Futtergewinnung genutzt werden können. Solche Pauschalen für Grünland und Ackerfutterflächen (ohne Mais) werden in der Anlage zum Erlass vom 16. Juli 2013 auch ausgewiesen.
- 47 Dass nach Nummer 3.6 der Grundsätze des BMELV vom 6. Juni 2013 die Berechnung der Schäden auf der Ebene des einzelnen Unternehmens erfolgt - entsprechend der Ausführungen des Klägers also Besonderheiten des einzelnen Antragstellers zu berücksichtigen sind -, zwingt nicht zur Auslegung im Sinne einer Zuwendungsfähigkeit von Einkommenseinbußen in den Folgejahren. Die von der Beklagten hier herangezogenen Maßstäbe sind einzelfallabhängig (individuelle Flächen und Produktionsverfahren werden in Ansatz gebracht) und berücksichtigen Besonderheiten des Einzelfalls, z. B. durch Abweichen von den Pauschalsätzen bei entsprechendem Nachweis höherer Ertragsminderungen. Auch Nummer 3.7 der Grundsätze des BMELV steht nicht im Widerspruch zur Verwaltungspraxis der Beklagten. Danach ergibt sich der Gesamtschaden aus der Summe der Einkommensminderungen gemäß Nummer 3.5 und der Schäden an Gebäuden, Einrichtungen und Anlagen, landwirtschaftlichen Maschinen und Geräten sowie am Vieh. Nach Nummer 3.5 gilt, dass jedes vom außergewöhnlichen Naturereignis betroffene Produktionsverfahren gesondert berechnet wird, wobei für die jeweilige Einkommensminderung auch der Erlös im Schadjahr maßgeblich ist,

aber keine Betrachtung der folgenden Jahre stattfindet. Dementsprechend stellt Nummer 3.7 klar, dass sich der Gesamtschaden aus den Einkommensminderungen der einzelnen Produktionsverfahren ergibt. Es wird aber entgegen der Auffassung des Klägers keine Vorgabe dahingehend getroffen, dass Einkommensminderungen mehrerer Jahre heranzuziehen sind.

- 48 4. Die Förderpraxis der Beklagten steht auch im Einklang mit dem Gleichheitssatz.
- 49 a) Die Landwirte werden nach der Verwaltungspraxis der Beklagten zwar formal grundsätzlich gleichbehandelt, indem sie alle - neben dem Ausgleich für die Wiederherstellung von Böden oder anderen Sachen - Einkommensminderungen nur im Schadjahr ausgeglichen erhalten. Dies führt aber bezogen auf den Schadensausgleich bei nur einjährigen Kulturen und solchen bei mehrjährigen Kulturen zu einer Ungleichbehandlung bei der Schadenskompensation, weil der Schaden bei einjährigen Kulturen durch die Förderung typischerweise annähernd vollständig ausgeglichen wird, während er bei mehrjährigen Kulturen nur teilweise, bezogen auf ein Schadjahr, ausgeglichen wird.
- 50 b) Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf) gebietet, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. Juni 2006 - 2 BvL 2/99 -, BVerfGE 116, 164, 180). Er gilt sowohl für ungleiche Belastungen als auch für ungleiche Begünstigungen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz unterschiedliche Grenzen für den Normgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen können. Dem Willkürverbot ist genüge getan, wenn sich für die Differenzierung ein sachlicher Grund finden lässt. Dagegen verlangt die Verhältnismäßigkeitsbindung, dass zwischen Normadressaten Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Bei der Ungleichbehandlung von Personengruppen unterliegt der Normgeber regelmäßig engen rechtlichen Bindungen. Dies gilt auch, wenn eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirkt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. Juni 2011 - 1 BvR 2035/07 -, BVerfGE 129, 49, 68 f.; BVerwG, Urt. v. 24. November 2016 - 5 C 57.15 -, Buchholz 454.710 § 5 WoGG n. F. Nr. 1 Rn. 33 und 36 und vom 29. März 2018 - 5 C 14.16 -, juris Rn. 33, jeweils m. w. N.). Im Übrigen ist bei einer an Sachverhalten orientierten Ungleichbehandlung entscheidend, inwieweit die Be-

troffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung des Differenzierungsmerkmals zu beeinflussen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27. Januar 1998 - 1 BvL 15/87 -, BVerfGE 97, 169, 181 m. w. N.). Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16. Januar 2005 - 2 BvL 7/00 -, BVerfGE 112, 268, 279). Im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit ist zudem zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise oder Sachverhalte grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt und größte Zurückhaltung geboten ist, dem Gesetzgeber über den Gleichheitssatz zusätzliche Leistungsverpflichtungen aufzuerlegen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26. April 1988 - 1 BvL 84/86 -, BVerfGE 78, 104, 121 und vom 7. Februar 2012 - 1 BvL 14/07 -, BVerfGE 130, 240, 254; BVerwG, Ur. v. 29. November 2018 - 5 C 10.17 -, juris Rn. 17; v. 29. März 2018 - 5 C 14.16 -, juris Rn. 35; SächsOVG, Beschl. v. 28. November 2017 - 2 A 60/16 -, juris Rn. 23, 34).

- 51 c) Nach diesen Grundsätzen greift hier nur der Willkürmaßstab ein. Es handelt sich um den Bereich gewährender Staatstätigkeit, bei der dem Zuwendungsgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Differenziert wird nach Sachverhalten (angebaute Kultur), nicht nach Personengruppen. Allerdings kann die Ungleichbehandlung von Sachverhalten hier mittelbar eine Ungleichbehandlung von Personengruppen bewirken, wenn bei Landwirten nur entweder einjährige oder mehrjährige Kulturen vom Hochwasser geschädigt werden. Die Betroffenen können die Verwirklichung des Differenzierungsmerkmals indes durch ihre unternehmerische Entscheidung beeinflussen; allerdings nach dem Eintritt des Schadensfalls nur noch hinsichtlich der Entscheidung, welche Kulturen auf geschädigten Flächen künftig angebaut werden.
- 52 Das Abstellen auf die von der Beklagten gewählten Variante der Schadensbetrachtung stellt sich nicht als willkürlich dar. Vielmehr stellt die ursprüngliche unternehmerische Entscheidung des Landwirts, eine einjährige Kultur mit typischerweise geringerer Ertragserwartung oder eine mehrjährige Kultur mit typischerweise höherer Ertragserwartung anzupflanzen, einen Differenzierungsgrund dar. Auch die Tatsache, dass die Höhe des Schadens in den Folgejahren bei mehrjährigen Kulturen nur prognostiziert oder erst später bestimmt werden könnte und sie auch durch unternehmerische Entscheidungen nach dem Schadensereignis beeinflusst wird, stellt einen sachlichen Grund für eine Ungleichbehandlung dar.

- 53 Ausgehend von einem total geschädigten Spargelfeld, das vollständig beräumt wurde, steht dem geschädigten Landwirt ein Feld zur Verfügung, dass er mit einer Kultur seiner Wahl - vergleichbar mit dem Zustand nach der Ernte einer einjährigen Kultur - bestellen kann. Ob es dann mit einer einjährigen Kultur bestellt wird oder (wieder) mit einer mehrjährigen Kultur (z. B. Spargel), obliegt der unternehmerischen Entscheidung des Landwirts. Entscheidet sich der Landwirt für eine Dauerkultur, geht er (bewusst) das Risiko ein, dass diese Kultur im Laufe der mehrjährigen Standzeit Schäden erleidet, wobei diesem höheren Risiko auch eine höhere Ertragserwartung gegenübersteht. Gerade bei Kulturen wie Spargel, bei denen erst nach mehrjähriger Standzeit mit relevanten Erträgen zu rechnen ist, besteht im ersten Drittel der geplanten Anbauzeit ein vergrößertes Risiko für Investitionen ohne Erträge, dem eine entsprechend höhere Ertragserwartung in der Folgezeit gegenübersteht. Diese unternehmerische Entscheidung im Nachgang zum eingetretenen Schaden stellt eine Zäsur dar, die unterschiedliche Behandlungen rechtfertigt und einer "Unmittelbarkeit" von Aufwuchsschäden in den Folgejahren entgegensteht. Das gleiche gilt für die Entscheidung des Landwirts, eine teilgeschädigte Dauerkultur fortzuführen. Hier ist es ebenfalls eine unternehmerische Risikoabschätzung, ob sich die teilgeschädigten Pflanzen erholen und ausreichende Erträge erbringen werden oder nicht.
- 54 B) Die angegriffenen Bescheide leiden auch nicht unter Ermessensfehlern (vgl. 114 Satz 1 VwGO).
- 55 Die Ablehnung eines Ausgleichs von Ertragsminderungen für die Jahre nach dem Schadjahr (Folgejahre) ist nicht ermessensfehlerhaft. Es bestand - wie ausgeführt - eine Selbstbindung der Beklagten, nur Ertragsausfälle im Schadjahr, nicht aber in den Folgejahren zu ersetzen. Die Beklagte hat hierzu ausgeführt, dass der Staat für Unternehmer mit reinen Dauerkulturen keine andere Bemessung vornehmen müsse und sich auch bei Dauerkulturen auf den Schadjahresschaden beschränken dürfe; zu einer weitergehenden Abnahme unternehmerischer Risiken sei er nicht verpflichtet. Insbesondere gelte dies dann, wenn Unternehmer die Hochwasserrisiken durch Anbau im Hochwassergebiet bewusst eingingen und in Kauf nähmen. Im Widerspruchsbescheid hat die Beklagte auf ihre Verwaltungspraxis verwiesen und zudem klargestellt, dass es dem jeweiligen Bundesland obliege, die Zuwendung im Rahmen der Vorgaben des Bundes zu vergeben.

- 56 Es liegt kein Ermessensausfall vor. Die Beklagte hat erkannt, dass sie einen Ermessensspielraum hat. Sie hat die theoretische Möglichkeit einer Berücksichtigung von Ertragsminderungen in den Folgejahren bei der Berechnung zuwendungsfähiger Ertragsverluste gesehen. Insbesondere aus dem Widerspruchsbescheid ergibt sich, dass sie eine Förderung längerfristiger (mehrjähriger) Ertragsausfälle bei Dauerkulturen nicht von vornherein ausgeschlossen hat. Hierfür spricht das Eingehen der Beklagten auf den Vortrag des Klägers im Widerspruchsverfahren im Hinblick auf eine andere Verwaltungspraxis in Bayern (Nutzungsentschädigung für Spargelanlagen drei Jahre nach Eintritt des Schadensereignisses), die Verneinung einer entsprechenden Vorgabe in ihrem Zuständigkeitsbereich und das gleichzeitige Festhalten an der eigenen Verwaltungspraxis (auch) in Fällen der Art des Klägers. Sie hat auch angesichts der vom Kläger geltend gemachten Ertragsausfälle auch für die Jahre 2014 bis 2016 geprüft, ob sie ihre (bisherige) Verwaltungspraxis (Begrenzung auf das Schadjahr) auch auf Fälle von Spargelkulturen anwenden oder/und ob sie bei mehrere Jahre betreffenden Ertragsausfällen eine neue Verwaltungspraxis begründen soll. So hat sie die Schadenspositionen im vom Kläger vorgelegten Gutachten für die Jahre 2014 bis 2016 herausgerechnet und diese Berechnung dem SMUL vorgelegt, das dieser Schadensberechnung ausweislich der E-Mail vom 4. November 2014 zugestimmt hat.
- 57 Die Ermessenserwägungen enthalten keine sachfremden Erwägungen und legen Tatsachen und Gesichtspunkten auch kein Gewicht bei, das ihnen nicht zukommt. Die Beklagte führt aus, dass nach ihrer bisherigen Verwaltungspraxis keine weitergehende Förderung möglich sei und lehnt ein Abweichen von der Verwaltungspraxis ab, weil dies den Kläger gegenüber anderen Antragstellern ungerechtfertigt bevorzugen würde. Sie legt dar, dass es dem jeweiligen Bundesland obliege, die Zuwendung im Rahmen der Vorgaben des Bundes zu vergeben. Ihre Praxis hat sie damit begründet, dass die Zuwendung einen Ausgleich für Verluste der Geschädigten durch das Hochwasser 2013 schaffen soll, die dem Geschädigten nicht von einer Versicherung oder sonstigen Ausgleichspflichtigen ersetzt würden. Der Zuwendungsempfänger erhalte eine staatliche Leistung, auf die er grundsätzlich keinen Anspruch habe, wobei die Beklagte zum Ersatz des gesamten Schadens weder berechtigt noch verpflichtet sei und insoweit der Unternehmer regelmäßig einem wirtschaftlichen Risiko unterliege, das nicht durch Fördermittel ausgeglichen werden könne. Durch das Abstellen auf das wirtschaftliche Risiko des Unternehmers verdeutlicht die Beklagte, dass sie mit ihrer Verwaltungspraxis das unternehmerische Risiko teilweise bei den Landwirten belassen will. Hilfen, die die primären Ertragsausfälle ausgleichen sowie ggf. die landwirtschaftlichen Flächen wieder nutzbar machen sollen, werden von ihr als ausreichend erachtet.

- 58 C) Nicht zu beanstanden ist die Berechnung des Ertragsverlustes auf der Grundlage des vom Kläger vorgelegten Gutachtens im Einzelfall. Die Beklagte als für die Bewilligung gemäß Teil G Nr. 1 der RL Hochwasserschäden 2013 zuständige Bewilligungsstelle hat für den Fall des Klägers nicht den im Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 bezifferten Pauschalbetrag für geschädigte Spargelflächen in Höhe von 7.700 € je Hektar herangezogen, sondern eine für den Betrieb des Klägers individuelle Betrachtung vorgenommen. Zwar ist bei Abweichen von der Pauschale grundsätzlich der Erlösausfall auf der Grundlage des betrieblichen 3-Jahresdurchschnitts heranzuziehen. Im Fall des Klägers bestand aber die Besonderheit, dass aufgrund der jungen Spargelkulturen angesichts eines mehrjährigen Aufwuchses eine für eine Berechnung des Erlösausfalls taugliche Grundlage in den Vorjahren nicht existiert, die Berechnung des Erlösausfalls auf der Grundlage des betrieblichen 3-Jahresdurchschnitts stellt daher keine adäquate Berechnungsgrundlage dar, wie auch Dipl.-Ing. agr. T. in dem vom Kläger vorgelegten Gutachten vom 6. August 2014 ausgeführt hat.
- 59 Da nach dem Erlass des SMUL vom 16. Juli 2013 - soweit notwendig - Schätzwerte zugrunde zu legen sind, hat die Beklagte im Einklang mit den dargelegten Fördergrundsätzen (und nicht zum Nachteil des Klägers) die in dem von ihm vorgelegten Gutachten durchgeführte Schadensberechnung herangezogen und - wie unter Buchstabe A, Nr. 1 dargelegt - für totalgeschädigte Flächen einen Schaden in Höhe von 303.991,38 € sowie für teilgeschädigte Flächen einen Schaden in Höhe von 590.189 € in Ansatz gebracht.
- 60 D) Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 61 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.
- 62 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich einzureichen.

Die Schriftform ist auch bei Übermittlung als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sowie der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung - ERVV) vom 24. November 2017 (BGBl. I 3803), die durch Artikel 6 des Gesetzes vom 5. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4607, 4611) zuletzt geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung gewahrt. Verpflichtet zur Übermittlung als elektronisches Dokument in diesem Sinne sind ab 1. Januar 2022 nach Maßgabe des § 55d VwGO Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse; ebenso die nach der Verwaltungsgerichtsordnung vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur Verfügung steht. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtsache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverwaltungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerichts vorgetragen werden, wenn es auf diese Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte 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.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:
Dehoust

Groschupp

Guericke

Beschluss

Der Streitwert für das Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht wird auf 712.447,05 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 GKG. Im Berufungsverfahren stand allein die erneute Bescheidung über den Antrag des Klägers im Streit, so dass für den Streitwert unter Heranziehung von Nr. 1.4 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abgedruckt z. B. in SächsVBl. 2014, Heft 1, Sonderbeilage) die Hälfte der geltend gemachten weiteren Förderung in Höhe von 1.424.894,10 € in Ansatz gebracht wurde.
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:
Dehoust

Groschupp

Guericke