

## Orientierungssätze:

1. Eine Antragsweiterung ist als Klageänderung in der Revisionsinstanz gemäß § 142 Abs. 1 Satz 1 VwGO unzulässig, wenn damit weitere tatsächliche Umstände verbunden sind, zu denen das Berufungsgericht mangels Entscheidungserheblichkeit für den ursprünglichen Klageantrag noch keine Feststellungen getroffen hat (Rn. 30-33).
2. Der vorbeugenden Feststellungsklage fehlt die erforderliche Wiederholungsgefahr, wenn die vom Kläger befürchtete Maßnahme, d.h. hier der nochmalige Anbau des gentechnisch veränderten Maises, nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (Rn. 41).
3. Die rechtlichen Maßstäbe für die Annahme einer Wiederholungsgefahr sind dabei dem der Sache nach geltend gemachten Unterlassungsanspruch zu entnehmen (Rn. 42).
4. Hat bereits eine Beeinträchtigung in der Vergangenheit stattgefunden, wird zwar eine Wiederholungsgefahr grundsätzlich vermutet. Diese Vermutung ist aber nicht nur dann entkräftet, wenn die Behörde sich den Rechtsstandpunkt des Klägers zu eigen macht, sondern auch dann, wenn sich die Verhältnisse bereits geändert haben oder eine Veränderung zu erwarten ist, und deswegen noch unsicher ist, ob und, wenn ja, unter welchen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen potentielle Verletzungshandlungen ergehen würden (Rn. 43-47).

### Hinweis:

Dieser bereits seit 2007 gerichtlich anhängige Fall, zu dem auch der Europäische Gerichtshof angerufen wurde (siehe EuGH, U.v. 6.9.2011 – Az. C-442/09 – juris), hat in der Presse und in den Medien erhebliche Aufmerksamkeit gefunden. Die Kläger sind Imker und wollten geklärt wissen, unter welchen Bedingungen gentechnisch veränderter Mais der Linie MON 810 bei Berücksichtigung ihres Interesses an gentechnikfreiem Honig und als Nahrungsergänzungsmittel verwendeten Pollen angebaut werden darf.

Mit der vorliegenden Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht das klageabweisende Urteil des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs vom 27.3.2012 (Az. 22 BV 11.2175 –

juris) im Ergebnis bestätigt und die Revisionen hiergegen zurückgewiesen. Entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts, das weitgehend in der Sache (zulasten der Klägerseite) entschieden hatte, erachtet das Bundesverwaltungsgericht die Klagen insgesamt bereits als unzulässig, mit der Folge, dass im seit Jahren geführten Streit um Schutzmaßnahmen beim Anbau von gentechnisch verändertem Mais letztlich keine Klärung in der Sache erfolgt ist.

Das als Zulässigkeitsvoraussetzung erforderliche Feststellungsinteresse sei – so das Bundesverwaltungsgericht – nicht mehr gegeben, weil nicht mit der gebotenen Wahrscheinlichkeit davon auszugehen sei, dass gentechnisch veränderter Mais, dessen Pollen nicht als Lebensmittel zugelassen ist, in absehbarer Zeit wieder auf dem Versuchsguts des beklagten Freistaates Bayern angebaut werde. Sollte ein derzeit auf EU-Ebene anhängiger Antrag, wonach die Zulassung als Lebensmittel auch auf den Pollen erweitert werden soll, von der EU-Kommission genehmigt werden, wäre dies eine neue Sach- und Rechtslage, zu deren Klärung das vorliegende Verfahren nichts beitragen könnte.

Ein anzuerkennendes Feststellungsinteresse besteht nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch nicht insoweit, als der Kläger festgestellt wissen will, dass der beklagte Freistaat Bayern beim Anbau von gentechnisch verändertem Mais in der Vergangenheit gegen die Vorsorgepflicht aus § 16b Abs. 1 GenTG verstoßen habe (Rn. 48-56). Dieses ergebe sich insbesondere nicht aus dem Gedanken der Präjudizwirkung für Schadensersatz- und Entschädigungsansprüche, da der Kläger aus der im vorliegenden Verfahren begehrten Klärung der Rechtmäßigkeit des behördlichen Handelns deswegen keine Nutzen ziehen könnte, weil es in einem eventuellen späteren Staatshaftungsprozess hierauf offenkundig nicht ankomme (Rn. 49-55).

=====



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 7 C 13.12  
VGH 22 BV 11.2175

Verkündet  
am 24. Oktober 2013  
Hänig  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Oktober 2013  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt  
und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Rudolph

für Recht erkannt:

Die Revisionen der Kläger gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. März 2012 werden zurückgewiesen.

Die Kläger tragen je 1/5 der Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Kläger sind Imker; sie wollen geklärt wissen, unter welchen Bedingungen gentechnisch veränderter Mais bei Berücksichtigung ihres Interesses an gentechnikfreiem Honig und als Nahrungsergänzungsmittel verwendetem Pollen angebaut werden darf.
- 2 Der Beklagte ist Eigentümer von Grundstücken der Gemarkung K., auf denen die Landesanstalt für Landwirtschaft des Beklagten in den Jahren 2005 bis 2008 zu Forschungszwecken gentechnisch veränderten Mais der Linie MON 810 angebaut hat; dieser Mais produziert aufgrund des Gens eines Bodenbakteriums einen Giftstoff, der die Raupen des Maiszünslers, eines Pflanzenschädling, abtötet. Die Beigeladene zu 3 verfügt über eine vom französischen Landwirtschaftsminister aufgrund einer Entscheidung der Europäischen Kommission erteilte Genehmigung für das Inverkehrbringen dieses Maises. Sie bezieht sich auf Saatgut und auf bestimmte aus Mais hergestellte Lebensmittel wie Maismehl, Maisgrieß und Maisstärke, nicht aber auf Pollen.

Mit Bescheid vom 17. April 2009 hat das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit auf der Grundlage des § 20 Abs. 2 GenTG das Ruhen dieser Genehmigung angeordnet. Die Beigeladene zu 1 ist Inhaberin einer saattrechtlichen Sortenzulassung. Die Beigeladene zu 2 ist für den Vertrieb des betreffenden Saatguts in Deutschland zuständig.

- 3 Der Kläger zu 1 betreibt eine nachhaltige Liebhaber-Imkerei; er stellt Honig für den Eigenbedarf und zum Verkauf her. Bis zum Jahr 2005 produzierte er darüber hinaus Pollen zum Verkauf als Nahrungsergänzungsmittel. Sein Bienenhaus, in dem er zahlreiche Bienenvölker hält, ist ca. 1,5 bis 2 km von den Anbauflächen entfernt. In den Jahren 2005 und 2008 wurden im Pollen und im Honig des Klägers zu 1 Spuren des Maises der Linie MON 810 festgestellt.
- 4 Die Kläger zu 3 bis 5 sind ebenfalls Liebhaber-Imker in K., deren Bienenhäuser zwischen 1 und 3 km von den Anbauflächen des Beklagten entfernt sind. Der Kläger zu 2 ist im Laufe des Gerichtsverfahrens von K., wo er seine Imkerei betrieben hatte, nach Oberfranken verzogen.
- 5 Nachdem der Kläger zu 1 sich beim Beklagten erfolglos um Maßnahmen zum Schutze seiner Imkereiprodukte vor Verunreinigungen infolge des Maisanbaus gewandt hatte, erhob er im März 2007 Klage. Mit Urteil vom 30. Mai 2008 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass Imkereiprodukte, die nachweislich Bestandteile von Pollen des Maises der Linie MON 810 enthielten, nicht verkehrsfähige Lebensmittel und deswegen wesentlich beeinträchtigt seien. Im Übrigen wurde die Klage abgewiesen: Der Kläger zu 1 habe keinen Anspruch auf Schutzmaßnahmen; es sei ihm zumutbar, die Bienen während der kurzen Zeit der Maisblüte an andere Orte zu verbringen und die entstehenden Aufwendungen dem Beklagten in Rechnung zu stellen.
- 6 Gegen das Urteil legten alle Beteiligten Berufung ein; die Kläger zu 2 bis 5 sind dem Kläger zu 1 beigetreten.
- 7 Der Verwaltungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 26. Oktober 2009 dem Gerichtshof der Europäischen Union Fragen zur Auslegung der einschlägigen uni-

onsrechtlichen Vorschriften vorgelegt. Mit Urteil vom 6. September 2011 - Rs. C-442/09, Bablok - Slg. 2011, I-7419, hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass Pollen rechtlich nicht Bestandteil, sondern eine Zutat des Honigs ist. Da sich die gentechnikrechtliche Zulassung des Maises der Linie MON 810 nicht auf den Pollen erstreckt, ist Honig, der solchen Pollen enthält, nicht verkehrsfähig. Daraufhin haben der Beklagte und die Beigeladenen zu 1 und 2 ihre Berufungen zurückgenommen.

- 8 Mit Urteil vom 27. März 2012 hat der Verwaltungsgerichtshof die Berufungen der Kläger zurückgewiesen. Zur Begründung hat er im Wesentlichen ausgeführt:

Das Rechtsschutzbegehren des Klägers zu 1 sei so zu verstehen, dass er nur noch Schutzmaßnahmen erstrebe, die sich aus der Vorsorgepflicht nach § 16b Abs. 1 GenTG ergäben; Einwände gegen den Bestand der Inverkehrbringensgenehmigung erhebe er nicht mehr. Die vorbeugende Feststellungsklage sei unzulässig, soweit der Kläger zu 1 eine Verpflichtung des Beklagten auf Einschreiten im Falle eines künftigen Anbaus von Mais der Linie MON 810 durch Dritte geltend mache. Insoweit fehle es an einem hinreichend konkretisierten Rechtsverhältnis. Die Klage sei zulässig, soweit sie sich auf einen künftigen Maisanbau zu Forschungszwecken durch den Beklagten beziehe. Es liege ein hinreichend konkretisiertes Rechtsverhältnis vor. Der Kläger zu 1 könne sich auch auf ein qualifiziertes Rechtsschutzinteresse berufen. Bei einem schlichthoheitlichen Handeln, das unmittelbar zu einer Rechtsverletzung führe, seien nur geringe Anforderungen an die Darlegung einer Wiederholungsgefahr zu stellen. Nach Angaben des Beklagten gebe es zwar keine Planungen dahingehend, gentechnisch veränderten Mais auf dem Versuchsgut wieder anzubauen. Er habe sich aber den Rechtsstandpunkt des Klägers zu 1 nicht zu eigen gemacht und auch nicht zugesichert, dass weiterhin kein Maisanbau erfolge. Vielmehr wolle er sich alle Optionen offenhalten. Es könne auch nicht mit der nötigen Sicherheit angenommen werden, dass sich im Fall eines neuerlichen Anbaus die rechtlichen Verhältnisse gegenüber dem Zeitpunkt des bereits erfolgten Maisanbaus geändert haben würden.

9 Die Klage des Klägers zu 1 sei unbegründet. Er habe keinen Anspruch auf die Feststellung, dass der Beklagte im Falle eines Anbaus des Maises der Linie MON 810 bei Beachtung der Vorsorgepflicht nach § 16b GenTG einen Mindestabstand von 3 km zum Bienenhaus des Klägers zu 1 einhalten sowie weitere Schutzmaßnahmen ergreifen müsse. Aufgrund der rechtskräftigen Feststellung im Urteil des Verwaltungsgerichts stehe fest, dass eine wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von § 16b Abs. 1 Satz 1 GenTG vorliege, soweit die Imkereiprodukte nachweislich Bestandteile von Pollen des gentechnisch veränderten Maises enthielten. Die Anforderungen, die sich deswegen aus der Vorsorgepflicht ergäben, seien einzelfallbezogen sicherzustellen. Abstrakt-generelle Grundsätze für eine insoweit maßgebliche gute fachliche Praxis im Verhältnis zwischen dem Anbauer von gentechnisch verändertem Mais und benachbarten Imkern hätten sich bislang weder in Bezug auf Sicherheitsabstände - abgesehen von einem Mindestabstand zu Bienenstöcken von 500 m - noch in Bezug auf sonstige Vorsorgemaßnahmen gebildet. § 16b GenTG verlange keine Vorkehrungen, die - wie etwa ein Sicherheitsabstand von ca. 10 km - mit absoluter Sicherheit Risiken für die Rechtsgüter des § 1 Nr. 1 und 2 GenTG ausschließen. Eine Ausbreitung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) solle vielmehr durch einen verantwortungsvollen Umgang nur so weit wie möglich vermieden und bei Unvermeidbarkeit auf ein Mindestmaß reduziert werden. Danach müsse der Beklagte keine Sicherheitsabstände einhalten, die über die tatsächlich eingehaltenen Abstände hinausgingen. Aufgrund der Entfernung zwischen den Bienenstöcken und den Maisfeldern, der örtlichen Verhältnisse und der Landschaftsstruktur sei es nicht besonders naheliegend, dass die Bienen des Klägers zu 1 die Maisanbauflächen anflügen. Zwar habe der Kläger zu 1 aufgrund einzelner negativer Beprobungen des Honigs eines Erntejahres keine Gewähr, dass sein Honig insgesamt ohne Eintrag von GMO sei. Im Hinblick auf den gesetzlich festgeschriebenen Koexistenzgedanken müsse der Kläger zu 1 diese Unsicherheit aber hinnehmen und gegebenenfalls mit seinen Bienenvölkern während der Blütezeit des Maises ausweichen oder sich mit Entschädigungsansprüchen begnügen. Das Fehlen einer Zulassung als Lebensmittel gebiete keine andere rechtliche Bewertung. Denn der Koexistenzgedanke gelte auch für Saatgut, das nur als Futtermittel zugelassen sei. Sonstige Vorsorgemaßnahmen seien umso eher erforderlich und zumutbar, je geringer die

Entfernung zwischen den Anbauflächen und den Bienenstöcken sei. Auch dürfe der Forschungszweck nicht wesentlich erschwert oder gar völlig vereitelt werden. Hinreichend erprobte verhältnismäßige Vorsorgemaßnahmen seien hier nicht ersichtlich. Soweit der Kläger Ausweichstandorte für seine Bienenstöcke oder hinreichend sichere Analyseverfahren für seine Imkereiprodukte auf Kosten des Beklagten fordere, handele es sich nicht um Vorsorgemaßnahmen am Ort des Anbaus. Solche Maßnahmen könnten zwar einem sinnvollen Interessenausgleich auf freiwilliger Basis zwischen Anbauern und Imkern dienen, sie könnten aber nach derzeitiger Gesetzeslage nicht als Vorsorgepflicht eingefordert werden. Dieses Ergebnis sei auch verfassungsgemäß. Der Kläger zu 1 habe zwar keinen nachbarrechtlichen Abwehranspruch, er habe jedoch einen Ausgleichsanspruch in Geld, wobei Einträge ab der Nachweisgrenze zu einer wesentlichen Beeinträchtigung und zur verschuldensunabhängigen nachbarrechtlichen Haftung führten. Dass der Kläger keinen Kostenersatzanspruch habe, wenn nach Beprobung ein GVO-Eintrag tatsächlich nicht nachgewiesen werde, entspreche allgemeinen Grundsätzen.

- 10 Ob der Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des bisherigen Anbaus zulässig sei, könne dahinstehen; er sei aus den genannten Gründen jedenfalls unbegründet.
- 11 Der weitere Feststellungsantrag (Nr. 3 b), dass Herstellung und Verkauf von Imkereiprodukten durch den Kläger zu 1 und die Benutzung seines Bienenhauses durch den Anbau von Mais im Flugradius von 3 km der Bienen wesentlich beeinträchtigt würden, sei unzulässig. Denn er ziele auf die Klärung von Vorfragen eines Entschädigungsanspruches; darin liegt kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis.
- 12 Der Parteibeitritt der Kläger zu 2 bis 5 sei unzulässig, da die Voraussetzungen einer subjektiven Klageänderung nicht vorlägen. Der Beklagte habe dem Parteibeitritt ausdrücklich widersprochen. Die Klageänderung sei auch nicht sachdienlich. Der Streitstoff würde sich erheblich ausweiten, weil jeweils eine auf den konkreten Einzelfall bezogene Beurteilung der Verhältnisse erforderlich sei. Bei den Klägern zu 2 bis 5 lägen größtenteils andere Sachverhalte vor. Die Bie-

nenstöcke stünden in anderen Entfernungen zu den Anbauflächen. Die Kläger zu 3 bis 5 stellten Honig nur zum Eigenbedarf her. Darüber hinaus hätten sich die Kläger zu 2 bis 5 vor Klageerhebung nie an den Beklagten in seiner Eigenschaft als Anbauer gewandt, so dass es insoweit an einem konkreten streitigen Rechtsverhältnis fehle.

- 13 Mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision, mit der der Antrag Nr. 3 b) nicht mehr weiterverfolgt wird, rügen die Kläger Verfahrensfehler und die Verletzung materiellen Rechts. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor: Der Verwaltungsgerichtshof habe hinsichtlich der begehrten Feststellung, dass die Überwachungsbehörden zum Einschreiten verpflichtet gewesen seien, ihre Anträge nicht erschöpfend verbeschieden. Er sei unzutreffend und unter Verstoß gegen seine Hinweispflichten davon ausgegangen, dass sie an ihrem Vortrag nicht mehr festhielten, es liege keine gültige Inverkehrbringensgenehmigung vor. Stattdessen hätte er prüfen müssen, ob die Überwachungsbehörden bei Fehlen einer solchen Genehmigung zum Einschreiten verpflichtet seien. Was den Anbau als solchen angehe, seien die Überwachungsbehörden des Beklagten bei einem Verstoß gegen die Vorsorgepflicht nicht nur zum Einschreiten gegen private Dritte, sondern auch gegenüber anderen Behörden verpflichtet. Auch das habe der Verwaltungsgerichtshof nicht geprüft. Zu Recht habe er im Übrigen ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen der Wiederholungsfahr bejaht. Bei der vorbeugenden Unterlassungsklage spreche eine Vermutung für die Wiederholungsfahr. Es komme nicht darauf an, ob die befürchtete Beeinträchtigung in allen Einzelheiten mit der bereits geschehenen identisch sei. Deswegen sei es unbeachtlich, ob genau die gleichen gentechnisch veränderten Pflanzen ohne eine Zulassung für Honig angebaut würden. Die Auslegung der Vorsorgepflicht betreffe auch GVO mit umfassender Zulassung. Im Übrigen werde ungeachtet des neuen Antrags der Beigeladenen die Zulassungslücke beim Mais der Linie MON 810 fortbestehen. Auch eine Änderung der Honig-Richtlinie, die eine Änderung der rechtlichen Beurteilung erfordern könnte, sei nicht wahrscheinlich. Im Übrigen stehe auch der Anbau im Wege einer Freisetzungsgenehmigung zu Versuchszwecken im Raum.

- 14 Die angefochtene Entscheidung werde der Vorsorgepflicht nach § 16b GenTG nicht gerecht. Danach solle im Sinne der Vorverlagerung des Rechtsgüterschutzes die Ausbreitung von GVO möglichst vermieden werden. Der daraus folgende Abwehranspruch hänge nicht vom Nachweis der Verunreinigung ab. Demgegenüber fordere der Verwaltungsgerichtshof lediglich die Vermeidung besonders naheliegender Beeinträchtigungen. Der Maßstab für die Konkretisierung der guten fachlichen Praxis im Einzelfall sei nicht strenger als für die Konkretisierung durch Rechtsverordnung. Die gesetzliche Vorsorgepflicht sei durch eine gute fachliche Praxis nicht begrenzt, soweit diese bei einer neuen Technik wie hier noch gar nicht vorhanden sei. Eine Orientierung an einer außergesetzlichen Praxis verbiete sich.
- 15 Hinsichtlich des bisherigen Anbaus könnten sie sich auf ein Feststellungsinteresse wegen der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen für den Mehraufwand, nämlich die Kosten des Abwanderns und Ausweichens zur Vermeidung von Polleneinträgen, berufen.
- 16 Der Parteibeitritt der Kläger zu 2 bis 5 sei zulässig. Der Verwaltungsgerichtshof habe seinen Spielraum für die Beurteilung der Sachdienlichkeit der Klageänderung überschritten.
- 17 Die Kläger beantragen:
1. Die Urteile des Verwaltungsgerichts Augsburg vom 30. Mai 2008 und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 27. März 2012 werden aufgehoben, soweit darin die Klage abgewiesen und die Berufungen zurückgewiesen wurden.
  2. Es wird festgestellt, dass der Beklagte seit Inkrafttreten des § 16b GenTG im Falle eines Anbaus von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) des Mais MON 810 im Umkreis von mindestens 3 km um Bienenhäuser und -standplätze der Kläger verpflichtet war und ist, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um wesentliche Beeinträchtigungen gemäß § 36a Abs. 1 i.V.m. § 16b Abs. 1 GenTG der für die Verwendung als Lebensmittel vorgesehenen Imkereiprodukte der Kläger zu verhindern; solange für diesen Mais keine Zulassung vorliegt, die die uneingeschränkte Verwendung dieser Imkereiprodukte als

Lebensmittel einschließt, müssen die Maßnahmen jegliche Einträge von Pollen dieses Maises in die Imkereiprodukte wirksam ausschließen.

Als geeignete Maßnahmen kommen beispielsweise in Betracht:

- a) Maßnahmen gegen das Inverkehrbringen von Saatgut des Maises MON 810 durch die hierfür zuständige Behörde des Beklagten,
- b) Unterlassen des Anbaus von genetisch verändertem Mais der Linie MON 810 im Flugkreis der Bienen der Kläger durch die Landesanstalt für Landwirtschaft des Beklagten,
- c) Maßnahmen zur Sicherstellung, dass beim Anbau von Mais MON 810 im Flugkreis der Bienen der Kläger kein Pollen dieses Maises von den Bienen aufgenommen und in die Imkereiprodukte der Kläger gelangen kann, z.B. den Mais vor der Blüte zu ernten oder die Pollenfahnen der Maispflanzen während der Blütezeit einzutüten oder mehrfach so abzuschneiden, dass kein Maispollen von den Bienen aufgenommen werden kann,
- d) soweit (ergänzend) erforderlich oder hilfsweise: die Durchführung eines Analyseprogramms auf Kosten des Beklagten, wobei das Analyseprogramm geeignet und hinreichend repräsentativ sein muss, um sicherzustellen, dass die von den Klägern erzeugten Imkereiprodukte nachweisbar keine Bestandteile von Pollen des Maises MON 810 enthalten,
- e) hilfsweise: im Falle eines künftigen Anbaus die Kläger rechtzeitig, spätestens 3 Monate vor der Aussaat oder Anpflanzung das Grundstück des Anbaus, die Größe der Anbaufläche sowie unverzüglich jede Änderung mitzuteilen und ihnen im Falle einer möglichen Betroffenheit geeignete Ausweichstandorte für ihre Bienen zur Verfügung zu stellen.

Dabei bleibt es im Ermessen des Gerichts, die zum Schutz der Kläger notwendigen Maßnahmen entweder selbst festzulegen oder der pflichtgemäßen Beurteilung des Beklagten unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu überlassen.

Der Antrag schließt ein festzustellen, dass der Beklagte nach Maßgabe der Rechtsauffassung des Gerichts verpflichtet ist, durch seine zuständigen Überwachungsbe-

hörden im Falle eines künftigen Anbaus von MON 810 durch den Beklagten oder Dritte im Flugkreis der Bienen der Kläger entsprechende geeignete Maßnahmen zum Schutz der Kläger zu ergreifen (Verpflichtung zum ordnungsbehördlichen Einschreiten).

18 Der Beklagte beantragt,

die Revisionen zurückzuweisen.

19 Er betont, dass auf dem Versuchsgut in K. derzeit kein Mais der streitgegenständlichen Sorte angebaut werde. Es sei auch - unabhängig von dem derzeitigen Ruhen der Zulassung in Deutschland - nicht geplant, dort in Zukunft solchen Mais anzubauen. Der Fall sei nur rückblickend von Bedeutung. Im Übrigen verteidigt der Beklagte das angefochtene Urteil.

20 Die Beigeladenen beantragen ebenfalls,

die Revisionen zurückzuweisen.

21 Sie nehmen Bezug auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichtshofs und nehmen ergänzend zum Vorsorgeprinzip des § 16b GenTG Stellung.

22 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht beteiligt sich am Verfahren. Er weist zum einen darauf hin, dass es fraglich sei, ob die streitgegenständliche Konstellation angesichts der anstehenden Beratungen und Entscheidungen auf EU-Ebene noch einmal relevant werde. Eine eingeschränkte Lebensmittelzulassung wie beim Mais der Linie MON 810 sei ein Sonderfall. Die derzeit anhängigen Anträge auf Zulassung von gentechnisch veränderten Pflanzen für den Anbau richteten sich auf die uneingeschränkte Zulassung als Lebensmittel. Auch die Beigeladene zu 3 habe im März 2012 einen entsprechenden (ergänzenden) Antrag gestellt. Mit einer Entscheidung sei noch im Jahr 2013 zu rechnen. Zum anderen habe die EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Honig-Richtlinie vorgelegt. Er ziele darauf ab festzulegen, dass es sich beim Pollen um einen natürlichen Bestandteil von Honig handele, was Auswirkungen auf die Kennzeichnungspflicht habe.

II

- 23 Die zulässigen Revisionen sind nicht begründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs ist von Rechts wegen nicht zu beanstanden. Im Ergebnis zu Recht hat der Verwaltungsgerichtshof die Berufung des Klägers zu 1 gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts, soweit sie Gegenstand des Revisionsverfahrens ist, zurückgewiesen und die von den Klägern zu 2 bis 5 im Berufungsverfahren erhobenen Klagen - durch eine insoweit erstinstanzliche Entscheidung (Urteil vom 7. Februar 1974 - BVerwG 5 C 14.73 - FEVS 23, 7 <9>) - abgewiesen. Die Kläger können die begehrten Feststellungen nicht beanspruchen. Denn die Klagen sind bereits unzulässig. Dies gilt entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs nicht nur für die Klagen der Kläger zu 2 bis 5, sondern auch für die Klage des Klägers zu 1.
- 24 Ohne Erfolg wenden sich die Kläger zu 2 bis 5 gegen die Verneinung der Zulässigkeit des im Berufungsrechtszug erklärten Parteibeitritts (1.). Die Unzulässigkeit der Klage des Klägers zu 1 hat das Revisionsgericht von Amts wegen zu berücksichtigen (2.); sie steht einer Überprüfung des angefochtenen Urteils in der Sache entgegen (Urteile vom 27. März 1963 - BVerwG 5 C 96.62 - BVerwGE 16, 23 <25> = Buchholz 310 § 65 VwGO Nr. 1 S. 2, vom 14. Dezember 1978 - BVerwG 5 C 1.78 - BVerwGE 57, 204 <209 f.> = Buchholz 436.36 § 12 BaföG Nr. 6 S. 22 und vom 28. Februar 1985 - BVerwG 2 C 14.84 - BVerwGE 71, 73 <74> = Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 126 S. 10).
- 25 1. Revisionsgerichtlich ist nicht zu beanstanden, dass der Verwaltungsgerichtshof die subjektive Klageänderung durch den Parteibeitritt der Kläger zu 2 bis 5 nicht als sachdienlich im Sinne von § 91 Abs. 1 i.V.m. § 125 Abs. 1 VwGO angesehen hat. Die Entscheidung, ob eine Klageänderung sachdienlich ist, liegt im Ermessen der darüber entscheidenden Instanz. Das Revisionsgericht hat lediglich zu prüfen, ob das Tatsachengericht den Rechtsbegriff der Sachdienlichkeit verkannt und damit die Grenzen seines Ermessens überschritten hat (vgl. Urteil vom 18. August 2005 - BVerwG 4 C 13.04 - BVerwGE 124, 132

<136> = Buchholz 406.11 § 5 BauGB Nr. 12 Rn. 22). Das ist hier nicht der Fall. Der Verwaltungsgerichtshof hat ausgeführt, dass der Streitstoff durch den Parteibeitritt ausgeweitet werde, da größtenteils andere Sachverhalte in örtlicher und auch in persönlicher Hinsicht gegeben seien. Mit dieser Erwägung bewegt der Verwaltungsgerichtshof sich innerhalb des ihm eingeräumten Entscheidungsspielraums. Auch wenn - was sich von selbst versteht - inhaltliche Berührungspunkte zwischen der Beurteilung von Abwehransprüchen der verschiedenen Kläger bestehen, so kommt es doch nach der insoweit maßgeblichen Sichtweise des Verwaltungsgerichtshofs auf die Umstände des konkreten Einzelfalls an, wobei gerade die Bewertung anhand der örtlichen Gegebenheiten unterschiedlich ausfallen kann.

- 26 2. Die Klage des Klägers zu 1 ist in dem für das Vorliegen der Sachurteilsvoraussetzungen maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Revisionsgerichts unzulässig.
- 27 a) Die Zulässigkeitsprüfung ist an den in der Revisionschrift formulierten Klageanträgen auszurichten. Denn der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag enthält eine in der Revisionsinstanz gemäß § 142 Abs. 1 VwGO unzulässige Klageänderung.
- 28 Eine Klageänderung ist die Veränderung des Streitgegenstandes durch Disposition des Klägers. Der Streitgegenstand wird bestimmt durch Klageanspruch und Klagegrund, also durch den geltend gemachten materiellrechtlichen Anspruch und durch den ihm zugrunde liegenden, d.h. zu seiner Begründung vorgelegten Sachverhalt (stRspr, vgl. etwa Urteile vom 26. Oktober 2006 - BVerwG 10 C 12.05 - Buchholz 424.01 § 44 FlurbG Nr. 83 Rn. 19 und vom 10. Mai 1994 - BVerwG 9 C 501.93 - BVerwGE 96, 24 <25> = Buchholz 310 § 121 VwGO Nr. 68 S. 2). Eine Klageänderung liegt demzufolge grundsätzlich dann vor, wenn der Klageanspruch, der Klagegrund oder beides verändert wird.
- 29 aa) Mit dem in den Vorinstanzen gestellten und insoweit im Revisionschriftsatz wiederholten Antrag hat der Kläger Rechtsschutz gegen die Folgen des Anbaus von Mais der Linie MON 810 vor dem Hintergrund des bislang geregelten Zu-

lassungsstatus begehrt. Der Eintrag von Maispollen, der danach von der gentechnikrechtlichen Zulassung als Lebensmittel nicht umfasst ist, führt, wie sich aus dem auf den Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichtshofs ergangenen Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 6. September 2011 - Rs. C-442/09 - Slg. 2011, I-7419 ergibt, zum Verlust der Verkehrsfähigkeit der davon betroffenen Imkereiprodukte.

- 30 Über die darin liegende wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von § 16b Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 36a Abs. 1 Nr. 1 GenTG hinausgehend ist der in der mündlichen Verhandlung gestellte Antrag auch auf die Abwehr wesentlicher Beeinträchtigungen im Sinne von § 16b Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 36a Abs. 1 Nr. 2 und 3 GenTG gerichtet. Diese Modifizierung des Klagebegehrens wird nicht von der Regelung des § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 264 Nr. 2 ZPO erfasst. Danach ist eine Erweiterung des Klageantrags nur dann nicht als Klageänderung anzusehen, wenn der Klagegrund unverändert bleibt. Eine Veränderung des für die rechtliche Bewertung des erweiterten Klageantrags maßgeblichen Sachverhalts ist aber schon deswegen gegeben, weil damit eine vom jetzigen Zustand abweichende, auch auf den Pollen bezogene Zulassung als Lebensmittel vorausgesetzt wird. Damit sind mit beiden neu zur Entscheidung gestellten Varianten wesentlicher Beeinträchtigungen weitere tatsächliche Umstände verbunden, zu denen das Berufungsgericht mangels Entscheidungserheblichkeit für den ursprünglichen Klageantrag noch keine Feststellungen getroffen hat. Auf dieser Grundlage kommt eine revisionsgerichtliche Entscheidung über die Antragserweiterung nicht in Betracht (vgl. Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 142 Rn. 3).
- 31 Die wesentliche Beeinträchtigung nach § 36a Abs. 1 Nr. 2 GenTG ist auf die Kennzeichnungspflicht bezogen. Die Erzeugnisse sind als „gentechnisch verändert“ bzw. als „aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt“ zu kennzeichnen, wenn der Anteil an gentechnisch verändertem Material den Schwellenwert von 0,9 Prozent der einzelnen Lebensmittelzutaten bzw. des Lebensmittels nach § 17b Abs. 3 GenTG bzw. Art. 12 f. der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (ABI EG

Nr. L 268 S. 1) überschreitet. Die Vorsorgepflicht, die auf die Abwehr solcher Beeinträchtigungen zielt, ist demnach nicht am Grundsatz der Nulltoleranz ausgerichtet. Wegen der insoweit anderen rechtlichen Prämissen fehlt es im angefochtenen Berufungsurteil an jeglichen hierauf bezogenen Feststellungen, die zur Konkretisierung der Vorsorgepflicht in dieser Fallkonstellation dienen können.

- 32 Der Schwellenwert ist allerdings unbeachtlich, soweit der Kläger zu 1 auf eine wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von § 36a Abs. 1 Nr. 3 GenTG verweist. Danach ist eine wesentliche Beeinträchtigung auch dann gegeben, wenn wegen des Eintrags gentechnisch veränderter Organismen Erzeugnisse nicht mit einer Kennzeichnung in den Verkehr gebracht werden dürfen, die nach den für die Produktionsweise jeweils geltenden Rechtsvorschriften möglich gewesen wäre. Nach § 3a des Gesetzes zur Durchführung der Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet der Gentechnik und über die Kennzeichnung ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hergestellter Lebensmittel - EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz - (vom 22. Juni 2004, BGBl I S. 1244) darf ein Lebensmittel mit einer Angabe, die auf die Herstellung des Lebensmittels ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hindeutet, nur in den Verkehr gebracht oder beworben werden, wenn dabei keine nach Art. 12 und 13 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 kennzeichnungspflichtigen Lebensmittel und Lebensmittelzutaten verwendet werden, wobei es auf die Ausnahme von der Kennzeichnungsvorschrift wegen Nichterreichens des Schwellenwerts nach Art. 12 Abs. 2 der Verordnung nicht ankommt.
- 33 Ausweislich der Antragstellung geht der Kläger zu 1 zwar davon aus, dass die Vorsorgepflicht insoweit nicht eine strenge Nulltoleranz anstreben müsse; vielmehr seien bei Beeinträchtigungen im Sinne von § 36a Abs. 1 Nr. 1 GenTG weitergehende Maßnahmen zu ergreifen (Ziffer 2 Satz 1 Halbs. 2 des Antrags). Aber auch dann, wenn die Ausführungen im angefochtenen Berufungsurteil auf einen bei wesentlichen Beeinträchtigungen im Sinne von § 36a Abs. 1 Nr. 3 GenTG gleichermaßen heranzuziehenden rechtlichen Maßstab (der Nulltoleranz) bezogen sein sollten, fehlt es an weiteren tatsächlichen Feststellungen zu den dann vorausgesetzten Vermarktungsmodalitäten. Denn der Kläger zu 1

führt im Schriftsatz vom 23. Oktober 2013 lediglich aus, dass er die Umstellung seiner Produktion so plane, dass er Honig und andere Erzeugnisse in Bioqualität und ohne Gentechnik erzeugen und entsprechend kennzeichnen könne.

- 34 bb) Zur Begründung der Klage hat der Kläger zu 1 auch auf die Möglichkeit eines Anbaus von gentechnisch verändertem Mais auf der Grundlage einer Freisetzungsgenehmigung zu Versuchszwecken verwiesen. Einen hierauf bezogenen Klageantrag hat er indessen nicht formuliert. Dabei handelte es sich jedenfalls um eine Klageänderung. Denn diese Annahme baut auf einem gänzlich neuen Sachverhalt auf, der, wie § 16 Abs. 1 Nr. 2 GenTG zeigt, ganz neue Überlegungen zu den dann gebotenen Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der benachbarten Landwirtschaft erforderte.
- 35 cc) Des Weiteren spricht viel dafür, dass auch der in der Revisionschrift formulierte Antrag bereits unzulässige Klageänderungen enthält.
- 36 Der Kläger zu 1 begehrt nunmehr unter Ziffer 2 Abs. 4 des Antrags ausdrücklich ein Einschreiten der zuständigen Überwachungsbehörden nicht nur gegen Dritte, sondern auch gegen den Beklagten. Es liegt indessen jedenfalls nicht nahe, dass der Verwaltungsgerichtshof das in der Berufungsinstanz begehrte ordnungsbehördliche Einschreiten gegen Dritte bei sachdienlicher, die spezifische Funktionsweise einer hierarchisch gegliederten Behördenorganisation berücksichtigender Auslegung des Klageantrags im nunmehr eindeutig formulierten Sinne verstehen musste.
- 37 Soweit der Kläger zu 1 unter Ziffer 2 Abs. 2 Buchst. a des Klageantrags Maßnahmen gegen das Inverkehrbringen von Saatgut des Maises der Linie MON 810 fordert, ist das jedenfalls so zu verstehen, dass der Beklagte von vornherein vom Anbau des Maises absehen müsse, der nach der vom Kläger zu 1 vertretenen Auffassung von einer gentechnikrechtlichen Inverkehrbringensgenehmigung nicht (mehr) gedeckt ist. Vor dem Verwaltungsgerichtshof hat der Kläger zu 1 demgegenüber Maßnahmen „im Falle eines Anbaus“ beantragt. Wenn der Verwaltungsgerichtshof sich demnach auf die Prüfung von Schutzmaßnahmen bei erfolgtem Anbau beschränkt hat, erscheint dies als eine

jedenfalls gut vertretbare und deswegen für die revisionsgerichtliche Prüfung maßgebliche Auslegung des damals gestellten Antrags.

- 38 Ob der Kläger zu 1 auch mit diesen Anträgen über das in der Vorinstanz zur Entscheidung gestellte Klagebegehren hinausgeht und die Klage in unzulässiger Weise erweitert, bedarf allerdings keiner abschließenden Entscheidung. Denn die Klage ist jedenfalls aus anderen Gründen insgesamt unzulässig.
- 39 b) aa) Der Kläger zu 1 möchte in erster Linie für die Zukunft erreichen, dass seine Imkereiprodukte nicht durch Pollen von gentechnisch verändertem Mais verunreinigt werden. Dieses Rechtsschutzbegehren verfolgt er, wie bereits im Berufungsverfahren, mit einer - vorbeugenden - Feststellungsklage. Deren Zulässigkeitsvoraussetzungen liegen nicht vor.
- 40 (1) Die beantragte Feststellung bezieht sich zwar auf ein feststellungsfähiges konkretes Rechtsverhältnis. Die behaupteten Verpflichtungen des Beklagten als Träger des Versuchsguts, auf dem bereits gentechnisch veränderter Mais angebaut worden ist, gegenüber dem Kläger zu 1 als von Einträgen von GVO betroffenen Imker sind Teil der zwischen ihnen bestehenden nachbarrechtlichen Beziehungen. Dieses Nachbarrechtsverhältnis wird inhaltlich der Sache nach durch die in §§ 906, 1004 BGB i.V.m. §§ 16b, 36a GenTG enthaltenen Regelungen ausgeformt. Es ist, da die Landesanstalt für Landwirtschaft als Forschungs- und Untersuchungsanstalt (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft - LfLV - vom 12. November 2002, GVBl S. 652) hier nicht fiskalisch, sondern schlicht-hoheitlich handelt, öffentlich-rechtlich eingekleidet (siehe zur Frage des unmittelbaren Anwendungsbereichs des § 36a GenTG BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 - BVerfGE 128, 1 <70> = juris Rn. 253). Es fehlt aber an dem in § 43 Abs. 1 VwGO vorausgesetzten berechtigten Interesse an der baldigen Feststellung.
- 41 Die vorbeugende Feststellungsklage erfordert ein spezielles, auf die Inanspruchnahme vorbeugenden Rechtsschutzes gerichtetes Rechtsschutzinteresse, das dann gegeben ist, wenn der Betroffene nicht in zumutbarer Weise auf den von der Verwaltungsgerichtsordnung als grundsätzlich angemessen und

ausreichend angesehenen nachträglichen Rechtsschutz gegen die befürchtete Beeinträchtigung verwiesen werden kann. Inwieweit diese Voraussetzungen hier gegeben sind, kann dahinstehen. Jedenfalls ist die befürchtete Maßnahme, d.h. der nochmalige Anbau des gentechnisch veränderten Maises, nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die erforderliche Wiederholungsgefahr ist zu verneinen.

- 42 (2) Die rechtlichen Maßstäbe für die Annahme einer Wiederholungsgefahr sind dabei dem der Sache nach geltend gemachten Unterlassungsanspruch zu entnehmen. Der Umstand, dass der Grundsatz der Subsidiarität der Feststellungsklage gegenüber der Leistungsklage (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO) sowohl allgemein im Verhältnis zur Unterlassungsklage als auch bei Klagen gegen juristische Personen des öffentlichen Rechts Einschränkungen erfährt (vgl. Urteile vom 15. Februar 1991 - BVerwG 8 C 85.88 - juris Rn. 11, insoweit in Buchholz 401.0 § 231 AO Nr. 2 nicht abgedruckt, und vom 12. Juli 2000 - BVerwG 7 C 3.00 - BVerwGE 111, 306 <311> = Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 133 S. 12) und das Prozessrecht folglich zwei als gleichwertig erachtete Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stellt, kann eine Abweichung in den entscheidungstragenden rechtlichen Vorgaben nicht rechtfertigen.
- 43 Ein Unterlassungsanspruch setzt materiellrechtlich voraus, dass die abzuwehrende Rechtsverletzung konkret droht (BGH, Urteil vom 19. März 2013 - VI ZR 93/12 - NJW 2013, 1681 Rn. 31; BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 - BVerwG 6 C 9.11 - BVerwGE 141, 329 Rn. 21 = Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 92 Rn. 21 und vom 15. Dezember 2005 - BVerwG 7 C 20.04 - Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 78 Rn. 34). Die erforderliche Gefahr einer Rechtsverletzung ist dann gegeben, wenn sie greifbar bevorsteht. Hat bereits eine Beeinträchtigung stattgefunden, wird eine Wiederholungsgefahr grundsätzlich vermutet (siehe etwa BGH, Urteil vom 30. Oktober 1998 - V ZR 64/98 - BGHZ 140, 1 Rn. 19 sowie BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 a.a.O. Rn. 21).
- 44 Diese Vermutung ist nicht nur dann entkräftet, wenn die Behörde sich den Rechtsstandpunkt des Klägers zu eigen macht (vgl. dazu Urteil vom 25. Januar 2012 a.a.O. Rn. 21). Sie entfällt auch dann, wenn sich die Verhältnisse bereits

geändert haben oder eine Veränderung zu erwarten ist, und deswegen noch unsicher ist, ob und wenn ja, unter welchen tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen potentielle Verletzungshandlung ergehen würden (vgl. etwa BGH, Urteil vom 19. März 2013 - VI ZR 93/12 - NJW 2013, 1681 Rn. 34). Davon ist hier auszugehen.

- 45 (3) Wie bereits im Berufungsverfahren hat der Beklagte im Revisionsverfahren wiederum schriftsätzlich erklärt und in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bekräftigt, dass ein Anbau von gentechnisch verändertem Mais im Versuchsgut K. nicht geplant sei. Diese Äußerung wäre nur von geringem Gewicht und nicht geeignet, die Annahme einer Wiederholungsgefahr zu erschüttern, wenn sie lediglich als Ausdruck derzeitiger politischer Opportunität zu verstehen wäre, mit der der Beklagte sich, wie der Verwaltungsgerichtshof formuliert, alle Optionen offenhalten wollte. Bei Würdigung des derzeitigen Stands des Regelungsumfeldes kommt ihr eine andere Bedeutung zu; denn sie spiegelt jedenfalls auch Änderungen und Entwicklungen der maßgeblichen Rechtsgrundlagen wieder. Gentechnisch veränderter Mais der streitigen Linie kann derzeit aus Rechtsgründen nicht angebaut werden. Es spricht auch viel dafür, dass bei einem Wegfall dieser Sperre der Umfang der gentechnikrechtlichen Zulassung als Lebensmittel abweichend vom heutigen Rechtszustand geregelt sein wird.
- 46 Der Anbau von Mais der Linie MON 810 ist zur Zeit wegen der unter Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit erlassenen Ruhensanordnung des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vom 17. April 2009 nicht zulässig. Diese Anordnung ist zwar wegen der Klage der Beigeladenen nicht bestandskräftig. Nach negativem Abschluss des Eilverfahrens (VG Braunschweig, Beschluss vom 4. Mai 2009 - 2 B 111/09 - ZUR 2009, 446; OVG Lüneburg, Beschluss vom 28. Mai 2009 - 13 ME 76/09 - NuR 2009, 566) ruht aber das Verfahren in der Hauptsache. Eine Absicht der Beigeladenen, das Verfahren wieder aufzurufen, ist deren Prozessbevollmächtigtem nicht bekannt. Seitens der Behörden sind, soweit ersichtlich, keine Änderungen geplant. Sie halten an der Anordnung fest. So hat die Bundeslandwirtschaftsministerin nach der Aufhebung einer entsprechenden Ruhensanordnung französischer Behörden vom 16. März 2012 durch den Conseil d'Etat (Urteil vom 1. August 2013, № 358103;

vorherige Anordnungen aus den Jahren 2007 und 2008 waren vom CE mit Urteil vom 28. November 2011, № 313605, 312921 im Anschluss an das Urteil des EuGH vom 8. September 2011 - Rs. C-58/10 u.a., Monsanto - Slg. 2011, I-7763, aufgehoben worden) umgehend betont, dass sich an der rechtlichen Bewertung der deutschen Anordnung nichts verändere (Reuters, Agenturmeldung vom 5. August 2013).

- 47 Die Ruhensanordnung ist mittlerweile Ausdruck eines Moratoriums, das sich ersichtlich an der anstehenden Entscheidung über den von der Beigeladenen - auf der Rechtsgrundlage der Art. 8 Abs. 4, Art. 20 Abs. 4 VO(EG)Nr. 1829/2003 - gestellten Antrag auf Erneuerung der im Anschluss an die Entscheidung der Kommission vom 22. April 1998 (98/294/EG; ABI L 131 S. 32) erteilten Inverkehrbringensgenehmigung ausrichtet. Dieser Antrag ist im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 6. September 2011 - Rs. C-442/09, Bablok - (Slg. 2011, I-7419) um einen Antrag auf Erweiterung der Zulassung auf den Maispollen als Lebensmittel ergänzt worden. In beiden Verfahren liegt seit geraumer Zeit eine positive Gefahreinschätzung durch die EFSA - Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit - vor (vom 6./11. Dezember 2012, EFSA-Q-2012-00711, und vom 6./18. Dezember 2012, EFSA-Q-2012-00408; EFSA Journal 2012;10(12):3017 [98 pp.]; 10(12):3022 [9 pp.]). Auch weitere Verfahrensschritte sind bereits durchlaufen worden. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass den Anträgen stattgegeben wird. Dann erledigt sich die Ruhensanordnung, und zugleich umfasst die erneuerte Inverkehrbringensgenehmigung eine unbeschränkte Zulassung des gentechnisch veränderten Mais MON 810 als Lebensmittel. Ein Anbau unter den bisherigen rechtlichen Verhältnissen ist nicht mehr zu erwarten. Die Wiederholungsgefahr ist demnach zu verneinen mit der Folge, dass die zukunftsgerichtete Feststellungsklage unzulässig ist.
- 48 bb) Die Klage ist gleichfalls unzulässig, soweit der Kläger zu 1 festgestellt wissen will, dass der Beklagte beim Anbau von gentechnisch verändertem Mais in der Vergangenheit gegen die Vorsorgepflicht verstoßen hat.

- 49 (1) Ein Feststellungsinteresse leitet der Kläger zu 1 in erster Linie daraus her, dass er den ihm durch den Maisanbau entstandenen Schaden und die dadurch verursachten Aufwendungen gegenüber dem Beklagten gerichtlich geltend machen wolle und die Entscheidung im vorliegenden Rechtsstreit insoweit Präjudizwirkung entfalte. Zur Klärung öffentlich-rechtlicher Vorfragen eines Staatshaftungsprozesses muss der Verwaltungsprozess aber dann nicht fortgeführt werden, wenn der Kläger hieraus deswegen keinen Nutzen ziehen könnte, weil es auf die begehrte Klärung der Rechtmäßigkeit des behördlichen Handelns offenkundig nicht ankommt (vgl. zuletzt Urteil vom 16. Mai 2013 - BVerwG 8 C 14.12 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 284 Rn. 44 m.w.N.).
- 50 Ein Amtshaftungsanspruch nach Art. 34 Satz 1 GG i.V.m. mit § 839 BGB setzt voraus, dass ein Schaden durch das schuldhaft rechtswidrige Handeln eines Amtsträgers verursacht wurde. Einem Amtswalter ist jedoch auch bei fehlerhafter Rechtsanwendung regelmäßig kein Verschulden im Sinne des § 839 BGB vorzuwerfen, wenn seine Tätigkeit durch ein mit mehreren kundigen Berufsrichtern besetztes Kollegialgericht aufgrund einer nicht nur summarischen Prüfung als objektiv rechtmäßig angesehen worden ist (Urteil vom 17. August 2005 - BVerwG 2 C 37.04 - BVerwGE 124, 99 <105 ff.> = Buchholz 11 Art. 33 Abs. 2 GG Nr. 32 S. 31 f.; Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 76 ff. m.w.N.). Eine andere Einschätzung ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Entscheidung des Kollegialgerichts von einer schon im Ansatz völlig verfehlten rechtlichen Betrachtung ausgegangen ist. Davon kann aber in Bezug auf die angefochtene Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs, die den Streitstoff gründlich aufgearbeitet hat, nicht die Rede sein.
- 51 Neben verschuldensabhängigen Ansprüchen verweist der Kläger auch auf verschuldensunabhängige Anspruchsgrundlagen. Er erwähnt neben dem nachbarrechtlichen Ausgleichsanspruch nach § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB Ansprüche wegen enteignenden bzw. enteignungsgleichen Eingriffs. Auch insoweit ist die Klärung der Frage, welche Anforderungen die Vorsorgepflicht an den Anbau von gentechnisch verändertem Mais stellt, nicht erforderlich.

- 52 Der verschuldensunabhängige nachbarrechtliche Anspruch aus § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB gewährt dem - hier nach Maßgabe des § 16b GenTG, d.h. bei Einhaltung der guten fachlichen Praxis durch denjenigen, der gentechnisch veränderte Pflanzen anbaut - duldungspflichtigen Nachbarn einen Ausgleich für wesentliche Beeinträchtigungen, die er bei der Nutzung seines Grundstücks erleidet. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Imker anspruchsberechtigt ist, wenn die Bienen durch Immissionen auf sein Grundstück zu Schaden kommen (BGH, Urteil vom 28. Februar 1955 - III ZR 136/54 - BGHZ 16, 366 <juris Rn. 14>). Das gleiche muss dann für die Imkereiprodukte gelten. Der Umstand, dass die Pollen als schädigende „ähnliche Einwirkungen“ im Sinne von § 906 Abs. 1 Satz 1 BGB nicht durch den Wind, sondern durch die Sammeltätigkeit der Bienen auf das benachbarte Grundstück gelangen, ist unbeachtlich. Denn auch beim Bienenflug, den der Nachbar dulden muss, handelt es sich um ein vergleichbares natürliches Phänomen. Die Vorschrift des § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB ist nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte analog auf den Fall der sogenannten faktischen Duldungspflicht anzuwenden. Der Nachbar hat demnach auch dann einen Ausgleichsanspruch, wenn er rechtlich die Beeinträchtigung zwar nicht hinnehmen musste, Abwehrmaßnahmen aber entweder mangels rechtzeitiger Kenntnis der schädlichen Einwirkungen überhaupt nicht möglich waren oder bei Kenntnis nicht durchgesetzt werden konnten (siehe Neutze, AUR 2008, 193 <195>, Wagner, VersR 2007, 1017 <1020> sowie Staudinger/Roth, Neubearb. 2009, § 906 Rn. 66 f. sowie 68 ff., jeweils m.w.N.; in der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 36a GenTG wird ebenfalls hierauf verwiesen, BTDrucks 15/3088 S. 30). Werden beide Konstellationen gleichbehandelt, so kommt es auf die Rechtswidrigkeit der Beeinträchtigung nicht an. Über den Umfang des Ausgleichsanspruchs, so etwa über die Frage der Ersatzfähigkeit von Analysekosten (siehe dazu Wagner, VersR 2007, 1017 <1026 f.>), ist dann unabhängig hiervon zu entscheiden.
- 53 Auch die Berufung auf öffentlich-rechtliche Ersatzleistungen kann ein Feststellungsinteresse nicht begründen. Beim enteignungsgleichen Eingriff handelt es sich um eine verschuldensunabhängige Rechtswidrigkeitshaftung des Staates für unmittelbare Eigentumsbeeinträchtigungen, während der Anspruch aus enteignendem Eingriff dem Ausgleich unzumutbarer, regelmäßig atypischer und

unvorhergesehener Nebenfolgen eines an sich rechtmäßigen Eigentumseingriffs dient. Beide einfachgesetzlichen Rechtsinstitute beruhen auf richterlicher Rechtsfortbildung und gründen jeweils im allgemeinen Aufopferungsgedanken.

- 54 In der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist anerkannt, dass es sich beim Anspruch aus enteignendem Eingriff um das öffentlich-rechtliche Gegenstück zum Anspruch nach § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB handelt (BGH, Urteil vom 11. März 2004 - III ZR 274/03 - BGHZ 158, 263 <Rn. 10>). Dann mag es nahe liegen, dass im Falle der hier gegebenen typischen nachbarrechtlichen Konstellation bei rechtswidrigem staatlichen Handeln und Fehlen einer Duldungspflicht ein entsprechender Anspruch gleichfalls anerkannt wird, der einen subsidiären Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff verdrängt.
- 55 Jedenfalls fehlt es aber für einen Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff an einer entschädigungsfähigen Rechtsposition. Der Kläger macht neben den Sachschäden für nachweisbar nicht verkehrsfähigen Honig, der nach § 906 Abs. 2 Satz 2 BGB auf jeden Fall zu entschädigen ist, insbesondere in Gestalt von Analysekosten und Ausweichaufwendungen reine Vermögensschäden geltend. Einen Vermögensschutz gewährt das Rechtsinstitut des enteignungsgleichen Eingriffs nur beim Schutzgut des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (vgl. dazu Ossenbühl/Cornils, Staatshaftungsrecht, 6. Aufl. 2013, S. 175 ff.; Staudinger/Hager, BGB, 13. Bearb. 1999, § 823 Rn. D 2). Auch wenn der damit gewährleistete Schutz des Unternehmens mittlerweile über den Gewerbebetrieb im handelsrechtlichen Sinn hinausreicht (BGH, Urteil vom 15. Mai 2012 - VI ZR 117/11 - BGHZ 193, 227 Rn. 19; Spindler, in: Bamberger/Roth, BGB, 3. Aufl. 2012, § 823 Rn. 105), muss eine Betätigung, die vom Anwendungsbereich dieses Rechts erfasst wird, nicht nur die Merkmale der Selbstständigkeit, Entgeltlichkeit, Nachhaltigkeit und des Auftretens nach außen erfüllen (Staudinger/Hager, a.a.O., § 823 Rn. D 6), sondern zugleich auf die Erzielung eines Nebenerwerbs gerichtet sein. Nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs betreibt der Kläger zu 1 aber lediglich eine Liebhaber-Imkerei. Der gelegentliche Verkauf von Honig macht daraus kein Unternehmen, das in den Anwendungsbereich des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb fällt.

- 56 (2) Ein Feststellungsinteresse ergibt sich schließlich auch nicht aus der Überlegung, dass sich der nachbarliche Konflikt zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Nutzungen typischerweise kurzfristig erledige und deswegen regelmäßig einer gerichtlichen Überprüfung in einem Hauptsacheverfahren nicht zugeführt werden könne und deswegen die Gewährung von Rechtsschutz durch Art. 19 Abs. 4 GG geboten sei (siehe dazu zuletzt Urteil vom 16. Mai 2013 - BVerwG 8 C 14.12 - Buchholz 11 Art. 12 GG Nr. 284 Rn. 31 ff. m.w.N.). Die Unverträglichkeit von Imkerei und benachbartem Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen - bzw. noch enger gefasst, deren Blüte - zeigt sich zwar jeweils in einem engen zeitlichen Korridor. Dass sie typischerweise jeweils nur auf eine Wachstumsperiode beschränkt ist, in der Rechtsschutz in der Hauptsache in aller Regel nicht zu erreichen sein wird, kann so aber nicht angenommen werden. Denn über den in der Natur der Sache liegenden Umstand, dass das zu bewältigende Sachproblem jeweils periodisch, aber gleichwohl immer wieder, auftritt, hilft in aller Regel die vom Kläger auch erhobene vorbeugende Unterlassungsklage bzw. Feststellungsklage hinweg.
- 57 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und 3, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO sowie § 100 Abs. 1 ZPO.

Dr. Nolte

Guttenberger

Schipper

Brandt

Dr. Rudolph

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird nach § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 und § 39 Abs. 1 GKG auf 25 000 € festgesetzt.

Dr. Nolte

Guttenberger

Brandt