VG Bayreuth, Urteil v. 24.11.2022 – B 9 K 21.165

Titel:

Umwandlung von Dauergrünland

Normenketten:

BayNatSchG Art. 3 Abs. 4 S. 1 Nr. 1, S. 2, Abs. 5
BNatSchG § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 2

Leitsätze:

1. Der bayerische Landesgesetzgeber hat im Bereich des BayNatSchG einen eigenständigen Dauergrünland-Begriff geschaffen, der rein naturschutzrechtlich und unabhängig von den agrarförderrechtlichen Begriffsbestimmungen zu interpretieren ist. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)
2. Werden als Ackerland verpachtete Flächen als Grünland genutzt, entspricht es vorbehaltlich besonderer vertraglicher Vereinbarungen ordnungsgemäßer Bewirtschaftung, die Ackerlandeigenschaft zu erhalten und die Entstehung von Dauergrünland durch einen rechtzeitigen Umbruch abzuwenden. Kommt ein Pächter dem schuldhaft nicht nach, ist er dem Grunde nach verpflichtet, dem Verpächter den durch die Entstehung von Dauergrünland entstandenen Schaden zu ersetzen. (Rn. 28) (redaktioneller Leitsatz)
3. Von einer unzumutbaren Belastung iSd § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BNatSchG kann nur gesprochen werden, wenn der Eintritt der Verbotsfolge in Ansehung der Gegebenheiten des Einzelfalles und der ihn prägenden besonderen Umstände als nicht gerechtfertigt oder unangemessen erscheint. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Dauergrünland, Umwandlungsverbot, Ausnahme, Befreiung, Pachtverhältnis, Anfechtungsklage, Feststellungsklage, Rechtsverhältnis, Fachinformationssystem Naturschutz, unzumutbare Belastung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 19.09.2023 – 14 ZB 23.6

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

3. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch den Beklagten durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

1
Gegenstand des Verfahrens ist ein Bescheid des Beklagten, mit dem ein Antrag des Klägers auf Erteilung einer Befreiung bzw. Ausnahme zur Umwandlung von Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen abgelehnt wurde.

2
Der Kläger ist Eigentümer der Grundstücke Fl.-Nr. … und …, jeweils Gemarkung …, die, mit Ausnahme der Fl.-Nr. … und …, als landwirtschaftliche Nutzflächen verpachtet sind. Mit Schreiben vom 1. August 2020 beantragte er beim Landratsamt … für sämtliche Flächen die Erteilung einer Ausnahme gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG) zur Umwandlung von Dauergrünland bzw. Dauergrünlandbrachen und, falls sein Dauergrünland nach dem 1. Januar 2015 oder durch bestimmte Agrarumweltmaßnahmen entstanden sei, eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 Nr. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) wegen unzumutbarer Härte (Bl. 1 f. der Behördenakte). Mit E-Mail vom 29. Oktober 2020 wurde der Kläger vom Beklagten gebeten, Flächen für die Herstellung von Ersatzgrünland zu benennen, da ein Umbruch ohne solche nicht möglich sein werde. Hierauf antwortete der Kläger mit E-Mail vom 30. Oktober 2020, dass derzeit keine Ersatzgrünlandflächen zur Verfügung stünden

(Bl. 24 bis 26 der Behördenakte). Der Stellungnahme der Fachkraft für Naturschutz des Landratsamtes … vom 3. November 2020 ist zu entnehmen, dass die Grundstücke Fl.-Nr. … (Teilfläche von 2,4 ha), … und … der Gemarkung … bereits seit dem Jahr 2005 und laut Abfrage der Feldstückscodierung auch in den Jahren 2014 und 2015 noch als Wiese bzw. Grünland genutzt worden seien. Die Grundstücke Fl.-Nr. … (Teilfläche von 1,64 ha) und … der Gemarkung … besäßen bereits Ackerstatus, sodass eine Antragstellung entfalle (Bl. 29 f. der Behördenakte). U.a. mit E-Mail vom 4. November 2020 wurde der Kläger aufgefordert, Gründe hinsichtlich seines Sachbescheidungsinteresses darzulegen, da die im Antrag vom 1. August 2020 genannten Flächen verpachtet seien, er somit keinen Zugriff darauf habe und eine Umwandlung der Dauergrünlandflächen folglich ohnehin nicht durchführen könne. Der Kläger entgegnete mit E-Mail vom 5. November 2020, dass er als neuer Eigentümer der Hofstelle … derzeit prüfe, ob die Voraussetzungen einer funktionsfähigen Land- und Forstwirtschaft gegeben seien oder der Betrieb zerschlagen werden müsse, wobei der Anteil der Ackerflächen ausschlaggebend sei (Bl. 44 bis 46 der Behördenakte). Unter Bezugnahme auf ein Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH, U.v. 23.7.2020 – 14 B 18.1472 – juris) teilte der Kläger gegenüber dem Beklagten am 7. Dezember 2020 telefonisch mit, dass die in seinem Antrag genannten Flächen aus seiner Sicht nach der naturschutzrechtlichen Definition kein Dauergrünland darstellten und eine Antragstellung auf Umwandlung von Dauergrünland bzw. Dauergrünlandbrachen durch ihn nicht erforderlich gewesen wäre. Die Antragstellung sei nur erfolgt, da er falsch beraten worden sei und die untere Naturschutzbehörde eine unkorrekte Definition des Begriffs „Dauergrünland“ zugrunde gelegt habe.

3
Mit Bescheid vom 20. Januar 2021 hat der Beklagte den Antrag des Klägers vom 1. August 2020 zur Erteilung einer Ausnahme zur Umwandlung von Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen hinsichtlich der Grundstücke Fl.-Nr. … (Teilfläche mit einer Größe von 2,4 ha), … und …, Gemarkung …, abgelehnt (Ziffer 1), den Antrag des Klägers vom 1. August 2020 zur Erteilung einer Befreiung zur Umwandlung von Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen ohne Ausgleich der Beeinträchtigungen hinsichtlich der Grundstücke Fl.-Nr. … (Teilfläche mit einer Größe von 2,4 ha), … und …, Gemarkung …, abgelehnt (Ziffer 2), den angefügten Lageplan des Grundstücks Fl.-Nr. …, Gemarkung …, zum Bestandteil des Bescheides gemacht (Ziffer 3), dem Kläger die Kosten des Verfahrens auferlegt (Ziffer 4) und eine Gebühr für den Bescheid in Höhe von 100,00 € sowie Auslagen in Höhe von 4,10 € festgesetzt (Ziffer 5).

4
Zur Begründung wurde ausgeführt, dass die Anträge des Klägers bereits unzulässig seien, da die Flächen des Klägers aktuell verpachtet seien, er somit keinen Zugriff auf diese habe bzw. eine Umwandlung derzeit nicht durchführen könne und es ihm daher am erforderlichen Sachbescheidungsinteresse fehle. Die Anträge seien aber auch inhaltlich negativ zu verbescheiden. Gemäß Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG sei es bei der landwirtschaftlichen Nutzung verboten, Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln. Bei den Grundstücken Fl.-Nr. … (Teilfläche mit einer Größe von 2,4 ha), … und …, Gemarkung … handele es sich um Dauergrünlandflächen, da diese bereits seit dem Jahr 2005 als Grünland genutzt würden. Es sei weder ersichtlich noch vorgetragen, dass die Grundstücke in den letzten Jahren als Acker genutzt worden seien. Eine Ausnahme von dem Verbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG könne nicht erteilt werden, da dem Kläger die dafür nötigen Ersatzflächen nicht zur Verfügung stünden. Die Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer Befreiung stütze sich auf § 67 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, wonach von den Geboten und Verboten des BayNatSchG zwar eine Befreiung erteilt werden könne, wenn die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Eine solche liege aber nicht vor.

5
Mit Schreiben vom 15. Februar 2021, beim Bayerischen Verwaltungsgericht Bayreuth eingegangen am 16. Februar 2021, hat der Kläger durch seinen Bevollmächtigten Klage gegen den Bescheid vom 20. Januar 2021 erheben lassen. Zur Begründung wird vorgetragen, dass es aufgrund einer Gesetzesänderung mit Wirkung zum 1. August 2019 verboten worden sei, bei der landwirtschaftlichen Nutzung Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln. Unmittelbar danach habe das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz in einem Rundschreiben vom 9. August 2019 (UMS, Az. 64h-U8683.10-2011/2-206, vgl. Bl. 32 bis 38 der Behördenakte) den nachgeordneten Behörden vorgegeben, dass von einer dauerhaften Nutzung als Wiese, Mähweide oder Weide (Dauergrünland) ausgegangen werden könne, wenn das Grünland bereits seit mehreren Jahren als solches genutzt werde. Für die Bestimmung der

„mehreren Jahre“ werde dabei auf eine förderrechtliche Definition aus dem EU-Recht zurückgegriffen, nach der Grünland, das seit mindestens fünf Jahren bestehe und nicht umgepflügt worden sei, als auf Dauer angelegt anzusehen sei und folglich als Dauergrünland gelte. Das Rundschreiben spreche von einem Gleichlauf der fachrechtlichen und der förderrechtlichen Dauergrünlanddefinition. Mit der Legaldefinition des Rechtsbegriffs „Dauergrünland“ in Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG habe der bayerische Landesgesetzgeber aber einen eigenständigen Dauergrünland-Begriff geschaffen, der rein naturschutzrechtlich und unabhängig von agrarförderrechtlichen Bestimmungen zu interpretieren sei. Laut dem zugrundeliegenden Gesetzesentwurf (LT-Drs. 18/1736, S. 7) orientiere sich die Kernregelung des Grünlandumbruchsverbotes an dem inhaltsgleichen § 4 des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW). Der zugehörige Regierungsentwurf vom 17. Februar 2016 (NRW LT-Drs. 16/11154, S. 16) führe dazu aus, dass „der Aspekt der Dauerhaftigkeit […] sich hier auf die auf unabsehbare (künftige) Dauer der Grünlandnutzung ausgerichtete Zweckbestimmung einer Nutzung als Wiese, Mähweide oder Weide“ beziehe. Abzustellen sei also auf die dauerhafte Zweckbestimmung, welche nur von dem über die betroffenen Grundstücke Verfügungsberechtigten getroffen werden könne, also dem Eigentümer. Allein diese Rechtsauffassung sei auch unter dem Aspekt des Eigentumsschutzes (Art. 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – GG) verfassungsgemäß. Die gesetzliche Festlegung, dass eine multifunktional nutzbare Landwirtschaftsfläche künftig nur noch einem Zweck dienen dürfe, stelle eine Inhaltsbestimmung des Eigentums dar. Diese könne der Gesetzgeber zwar aus Gründen des Umweltschutzes vornehmen. Zugleich müsse er dann aber eine Entschädigung und deren Ausmaß bestimmen. Weil es hier keine Entschädigungsregelung gebe, sei nur eine Auslegung, die eine unzulässige Eigentumseinschränkung vermeide, grundrechtskonform. Im Ergebnis handele es sich bei den verfahrensgegenständlichen Flurstücken nicht um Dauergrünland i.S.d. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BayNatSchG.

6
Der Kläger beantragt,

1. Der Bescheid des Landratsamtes … vom 20. Januar 2021 (Az. …) wird aufgehoben.

2. Es wird festgestellt, dass es sich bei den landwirtschaftlichen Nutzflächen Fl.-Nr. … (Teilfläche von ca. 2,4 ha), … und … (Gemarkung …*) weder um Dauergrünland noch um Dauergrünlandbrache i.S.d. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BayNatSchG handelt.

Hilfsweise:

3. Es wird festgestellt, dass der Kläger hinsichtlich der in diesem Bescheid genannten Flächen Fl.-Nr. … (Teilfläche von ca. 2,4 ha), … und … ohne Ausnahmegenehmigung oder Befreiung berechtigt ist, das Grünland umzubrechen.

7
Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

8
Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Klagen bereits unzulässig seien. Da der Kläger den Erlass eines Verwaltungsaktes begehrt habe, sei gegen dessen Versagung allein eine Verpflichtungsklage statthaft. Die Klagen seien aber jedenfalls unbegründet. Grundsätzlich sei von einer dauerhaften Nutzung einer Fläche als Wiese, Mähweide oder Weide auszugehen, wenn das Grünland bereits seit mehreren Jahren als solches genutzt werde. Eine Nutzung sei bisher als dauerhaft angesehen worden, wenn sie mehrere Jahre hintereinander ausgeübt werde und auf jeden Fall dann, wenn die für Agrarzahlungen geltende Definition zutreffe. Es sei deshalb eine Orientierung an der förderrechtlichen Definition des Begriffs erfolgt. Dem widerspreche auch nicht das Bestehen eines eigenständigen Dauergrünland-Begriffs im BayNatSchG. Weiterhin sei eine auf unabsehbare künftige Dauer der Grünlandnutzung ausgerichtete Zweckbestimmung nicht schon aufgrund der Tatsache, dass die betroffenen Grundstücke in einem Pachtverhältnis bewirtschaftet werden, zu verneinen; insbesondere dann nicht, wenn in einem Pachtvertrag keine Aussagen über zukünftige Nutzungen bzw. Zweckbestimmungen der Flächen festgelegt werden. Eine über mehrere Jahre andauernde Nutzung von Flächen als Grünland begründe die Entstehung von Dauergrünland. Die streitgegenständlichen Flächen würden in jedem Fall seit dem Jahr 2005 als Grünland genutzt, sodass die entsprechende Zweckbestimmung bestätigt werde. Sofern eine andere Zweckbestimmung durch den Kläger

vorgesehen gewesen wäre, hätten die Pächter zu einem rechtzeitigen Umbruch der Grünlandflächen angehalten werden können. Schließlich sei es Grundstückseigentümern aufgrund von Beschränkungen zum Schutz der Natur (vgl. Art. 20a GG) zuzumuten, einen geringeren Ertrag ihrer Grundstücke hinzunehmen, insbesondere dann, wenn die Flächen weiterhin genutzt bzw. gewinnbringend verpachtet werden können. Eine Garantie auf die wirtschaftlich profitabelste Nutzung des Grundeigentums werde dem Eigentümer eines Grundstücks durch Art. 14 GG nicht gegeben.

9
Hinsichtlich der Zulässigkeit der Klage erwidert der Klägerbevollmächtigte, dass ein Verpflichtungsantrag ausscheide, weil der Kläger die ursprünglichen Begehren an die Behörde (Ausnahme, Befreiung) nicht mehr verfolge. Diese Klageart komme nicht in Betracht, wenn begrifflich keine Dauergrünlandeigenschaft vorliege. In solchen Fällen bestehe kein gesetzliches Verbot, sodass Ausnahmen und Befreiungen nicht mehr in Frage kämen. Der Anfechtungsantrag sei erforderlich und genüge, weil dem Kläger ansonsten die Bestandskraft des Bescheides entgegengehalten werden könne. Weil das Landratsamt seine Rechtsauffassung ausführlich begründet und damit das Bestehen eines konkreten Rechtsverhältnisses zwischen der Naturschutzbehörde und dem Eigentümer unterstellt habe, bestehe ein berechtigtes und aktuelles Interesse an der Feststellung eines Nichtbestehens.

10
Seitens des Beklagten wurden dem Gericht Feldstücksauszüge aus dem Fachinformationssystem Naturschutz, jeweils ergänzt durch Satellitenbilder, für die streitgegenständlichen Grundstücke vorgelegt. Die darin enthaltenen Informationen zur Nutzungsart stammten aus den Angaben in den jeweiligen Mehrfachanträgen für die landwirtschaftliche Förderung.

11
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird gemäß § 117 Abs. 3 Satz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) auf die Gerichtsakte mit dem Protokoll zur mündlichen Verhandlung vom 24. November 2022 und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

12
Soweit die Klage zulässig ist, bleibt sie in der Sache ohne Erfolg und war daher vollumfänglich abzuweisen.

13
Während der Klageantrag unter Ziffer 1 zwar im Wesentlichen zulässig, aber insoweit unbegründet ist (im Folgenden I.), scheitert der Antrag unter Ziffer 2 bereits an der Zulässigkeit (im Folgenden II.). Der Hilfsantrag unter Ziffer 3, über den somit zu entscheiden war, ist hingegen zulässig, aber wiederum unbegründet (im Folgenden III.).

14
I. Der Klageantrag unter Ziffer 1, mit dem der Kläger die Aufhebung des Bescheides vom 20. Januar 2021 erreichen will, ist überwiegend zulässig, aber unbegründet.

15
1. Der Antrag ist als isolierte Anfechtungsklage hinsichtlich der Ziffern 1, 2, 4 und 5 des Bescheides zulässig.

16
Die Aufhebung eines den Kläger belastenden Verwaltungsaktes i.S.d. Art. 35 Satz 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (BayVwVfG) kann mit einer Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO begehrt werden. Bei den Entscheidungen bzw. Anordnungen unter den Ziffern 1, 2, 4 und 5 des Bescheides handelt es sich ohne weiteres um belastende Verwaltungsakte in diesem Sinne. Das Anfügen eines Lageplanes des Grundstücks Fl.-Nr. … der Gemarkung … als Bestandteil des Bescheides unter Ziffer 3 dient hingegen lediglich Informations- und Klarstellungszwecken, enthält darüber hinaus jedoch keinen eigenständigen belastenden Regelungsgehalt, sodass eine Anfechtungsklage hier nicht statthaft ist.

17
Entgegen der Ansicht des Beklagten verfügt der Kläger insbesondere auch für die Anfechtung von Ziffer 1 (Ablehnung einer Ausnahme) und Ziffer 2 (Ablehnung einer Befreiung) über das dafür erforderliche

Rechtschutzbedürfnis und ist nicht gehalten, eine Verpflichtungsklage in Form der Versagungsgegenklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO zu erheben. Zwar ist in dem Fall, dass der Erlass eines begehrten Verwaltungsaktes im Verwaltungsverfahren abgelehnt wurde, grundsätzlich ein Klageantrag auf Verpflichtung zum Erlass des begehrten Verwaltungsaktes zu stellen. Hat der Kläger jedoch das Interesse an dem zunächst begehrten Verwaltungsakt verloren, etwa, weil er – wie hier – eine zunächst beantragte Bewilligung nicht mehr für erforderlich hält, so ergibt sich das Rechtsschutzbedürfnis für die bloße Aufhebung des Versagungsbescheides regelmäßig schon daraus, dass es gilt, seine Bestandskraft zu verhindern (BVerwG, U.v. 18.5.1977 – VIII C 44/76 – NJW 1977, 2280; Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 42 Rn. 19).

18
2. Der Anfechtungsantrag ist jedoch unbegründet, da der angefochtene Bescheid rechtmäßig und der Kläger somit nicht in eigenen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Die erforderliche naturschutzrechtliche Erlaubnis zur Umwandlung von Dauergrünland wurde zu Recht abgelehnt.

19
a. Die Ablehnung des klägerischen Antrags zur Erteilung einer Ausnahme zur Umwandlung von Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen hinsichtlich der Grundstücke Fl.-Nr. … (Teilfläche mit einer Größe von 2,4 ha), … und …, Gemarkung … unter Ziffer 1 des angefochtenen Bescheides ist rechtmäßig.

20
aa. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2, Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG.

21
Danach ist es bei der landwirtschaftlichen Nutzung verboten, Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln, wobei von dem Verbot allerdings auf Antrag Ausnahmen zuzulassen sind, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden. An der landwirtschaftlichen Nutzung der streitgegenständlichen Grundstücke bestehen keine Zweifel, da diese seit längerem und auch aktuell landwirtschaftlich genutzt werden und zu diesem Zweck zum Großteil verpachtet sind bzw. waren. Dass die geplante Umwandlung einer anderen als der landwirtschaftlichen Nutzung dienen sollte, wird von Seiten des Klägers nicht vorgetragen. Fraglich ist allein, ob die Feldstücke künftig als Grün- oder als Ackerland bewirtschaftet werden können.

22
bb. Die streitgegenständlichen landwirtschaftlichen Flächen sind von dem Umwandlungsverbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG erfasst, da es sich sämtlich nicht nur um Grünland, sondern auch um Dauergrünland im naturschutzrechtlichen Sinne handelt.

23
Dauergrünland sind nach der Legaldefinition in Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen. Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind hingegen kein Dauergrünland (Art. 3 Abs. 4 Satz 3 BayNatSchG).

24
Schon aus diesen expliziten Definitionen geht deutlich hervor, dass der bayerische Landesgesetzgeber im Bereich des BayNatSchG einen eigenständigen Dauergrünland-Begriff geschaffen hat, der rein naturschutzrechtlich und unabhängig von den agrarförderrechtlichen Begriffsbestimmungen zu interpretieren ist (BayVGH, U.v. 23.7.2020 – 14 B 18.1472 – juris Rn. 62; Fischer-Hüftle in Fischer-Hüftle, Egner, Meßerschmidt, Mühlbauer, Naturschutzrecht in Bayern, BayNatSchG, 49. EL September 2021, Art. 3 Rn. 34). Nicht zur Beurteilung der landwirtschaftlichen Flächen des Klägers heranzuziehen ist daher § 2a Abs. 1 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchfV), wonach als Dauergrünland nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, unbeschadet des § 2 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes (DirektZahlDurchfG), Flächen gelten, die mindestens fünf Jahre lang nicht umgepflügt worden sind, sofern die Flächen durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebes sind. Eine derartige absolute Grenze ist dem Dauergrünland-Begriff des BayNatSchG fremd.

25

Auch die historische Auslegung spricht für einen eigenständigen, vom Agrarförderungsrecht unabhängigen, rein naturschutzrechtlichen Dauergrünland-Begriff. In dem der einschlägigen Regelung zugrundeliegenden Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern („Rettet die Bienen!“) vom 18. April 2019 heißt es, dass Art. 3 Abs. 4 und 5 BayNatSchG die „Kernregelung“ des Gesetzesvorhabens darstelle und sich hier an den Regelungen anderer Bundesländer orientiert werde, insbesondere an § 4 LNatSchG NRW (LT-Drs. 18/1736, S. 7). Dementsprechend ist der Wortlaut von Art. 3 Abs. 4 Satz 2 und 3 BayNatSchG dann auch identisch mit dem des § 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 LNatSchG NRW. Im entsprechenden nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf vom 17. Februar 2016 heißt es dazu u.a.: „Die Vorgaben gehen über das sogenannte Greening im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik hinaus. Zudem zählt – abweichend von der Agrarförderung – mehrjähriger Ackerfutterbau nicht zum Dauergrünland. Andererseits sind im Rahmen etwa von Naturschutzmaßnahmen oder von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen neu geschaffene Grünlandflächen ab dem Abschluss der Maßnahmenumsetzung (d.h. der erfolgten Neuschaffung von Grünland) und nicht erst ab dem sechsten Jahr als Dauergrünland anzusehen. Der Aspekt der Dauerhaftigkeit bezieht sich hier auf die auf unabsehbare (künftige) Dauer der Grünlandnutzung ausgerichtete Zweckbestimmung einer Nutzung als Wiese, Mähweide oder Weide (NRW-LT-Drs. 16/11154, S. 151).“ Diese Passage verdeutlicht die Eigenständigkeit des naturschutzrechtlichen Dauergrünland-Begriffs explizit.

26
Angewendet auf den vorliegenden Fall, sind die hier streitgegenständlichen Grundstücke naturschutzrechtlich als Dauergrünland anzusehen. Die von Beklagtenseite vorgelegten Feldstücksauszüge aus dem Fachinformationssystem Naturschutz geben für die einzelnen Grundstücke folgende Nutzungshistorie an: Fl.-Nr. …: Mähweide mindestens seit 2014; Fl.-Nr. …, …: jeweils Wiese mindestens seit 2012. Angesichts strenger und engmaschiger behördlicher Kontrollen auf dem Gebiet der Agrarförderung hat die Kammer keine Zweifel am Wahrheitsgehalt dieser Informationen. Sämtliche in Frage stehenden Feldstücke sind somit in der Vergangenheit seit geraumer Zeit als Grünlandfläche i.S.d. Definition des § 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG genutzt worden. Ausgehend von dieser Retrospektive sind, abgesehen von den Umwandlungsplänen des Klägers, keinerlei Faktoren ersichtlich, die das Fortdauern der bisherigen Nutzung der Grundstücke als Mähweiden bzw. Wiesen in der Zukunft und damit auch die Dauerhaftigkeit der Nutzung als Grünlandflächen in Zweifel ziehen würde.

27
Entgegen der Ansicht der Klagepartei kann es bei der Bestimmung dieser Dauerhaftigkeit gerade nicht allein auf einen auf die künftige Nutzung gerichteten Willensakt des Eigentümers der betroffenen Grundstücke ankommen. Dies würde sowohl das Umwandlungsverbot in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG als auch die Möglichkeit der Erteilung von Ausnahmen gemäß Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG obsolet machen und die gesamte Regelung ins Leere laufen lassen. Schließlich läge es dann ausschließlich im Belieben des Eigentümers, ob seine Flächen überhaupt weiterhin unter die Definition des Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG und damit das Umwandlungsverbot fallen. Dies kann vom bayerischen Landesgesetzgeber nicht gewollt sein. Schließlich heißt es im zugrundeliegenden Gesetzentwurf: „Die Regelung in Abs. 4 Nr. 1 bezweckt die Erhaltung des Dauergrünlands in Bayern, das von 1979 bis 2013 kontinuierlich zurückgegangen ist (Quelle: Bayerischer Agrarbericht 2016). Mit der in dieser Vorschrift bezweckten Erhaltung des Dauergrünlands sollen Lebensräume für bestimmte Tiere und Pflanzen und damit auch die Biodiversität gesichert werden. Eine Ackernutzung auf Grünlandstandorten führt zu irreversiblen Schäden für diese bestimmten Lebensräume. Darüber hinaus kann es zur Beeinträchtigung und Umgestaltung historisch gewachsener Kulturlandschaften kommen. Zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und von Stoffeinträgen in die Gewässer sowie aufgrund der vielfältigen Funktionen des Grünlandes für die Biodiversität und den Landschaftsschutz soll das in Rede stehende Verbot dazu beitragen, Dauergrünland in Bayern zu erhalten (LT-Drs. 18/1736, S. 7).“ Daraus wird deutlich, dass der Sicherung von Dauergrünland beim Erhalt der Artenvielfalt eine enorme Bedeutung beigemessen wird. Das Fortbestehen dieser Flächen dann gleichzeitig allein dem Willen der jeweiligen Eigentümer zu überlassen, würde dem Gesetzeszweck vollkommen zuwiderlaufen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen diesbezüglich im Übrigen nicht (vgl. BVerwG, B.v. 13.12.2018 – 3 B 37/17 – juris Rn. 7; Fischer-Hüftle in Fischer-Hüftle, Egner, Meßerschmidt, Mühlbauer, Naturschutzrecht in Bayern, BayNatSchG, 49. EL September 2021, Art. 3 Rn. 33).

28

Schließlich verfängt auch die Ansicht der Klagepartei nicht, dass die Entstehung von Dauergrünland aufgrund der langjährigen Verpachtung der streitgegenständlichen Feldstücke durch den Kläger und seinen Rechtsvorgänger ausgeschlossen war, da den Pächtern die Befugnis gefehlt habe, über den Status der Pachtgrundstücke (Acker- oder Grünland) auf Dauer zu bestimmen. Dies mag zwar im Innenverhältnis zwischen den Vertragsparteien so vereinbart worden sein, führt jedoch nicht zwangsläufig dazu, dass nicht doch rein faktisch aus Ackerland Grünland und schließlich Dauergrünland entstehen kann und sei es auch nur durch – u.U. vertragswidrige – Untätigkeit des Pächters. Es entspricht schon dem Schutzzweck der naturschutzrechtlichen Regelung, den tatsächlich bestehenden Lebensraum Dauergrünland zu erhalten, unabhängig davon, in welcher Rechtsbeziehung derjenige, der die Entstehung des Dauergrünlandes verursacht hat, zu dem Grundstück steht. Dies steht auch im Einklang mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Landpachtverträgen: Werden etwa als Ackerland verpachtete Flächen als Grünland genutzt, entspricht es vorbehaltlich besonderer vertraglicher Vereinbarungen ordnungsgemäßer Bewirtschaftung, die Ackerlandeigenschaft zu erhalten und die Entstehung von Dauergrünland durch einen rechtzeitigen Umbruch abzuwenden. Kommt der Pächter dem schuldhaft nicht nach, ist er dem Grunde nach verpflichtet, dem Verpächter den durch die Entstehung von Dauergrünland entstandenen Schaden zu ersetzen. Allerdings kann ein Mitverschulden des Verpächters in Betracht kommen, wenn er es unterlässt, den Pächter zu einem rechtzeitigen Umbruch anzuhalten, sofern ihm die Nutzung als Grünland bekannt war und er die drohende Entstehung von Dauergrünland erkennen konnte (BGH, U.v. 28.4.2017 – LwZR 4/16 – juris Rn. 19, 25). Zum einen wird hieraus deutlich, dass sich ein Pächter zwar unter Umständen schadensersatzpflichtig macht, wenn er einen rechtzeitigen Umbruch vertragswidrig unterlässt, das tatsächliche Entstehen von Dauergrünland jedoch auch bei fehlender Befugnis des Pächters, dies geschehen zu lassen, nicht ausgeschlossen ist. Zum anderen kann von einem Verpächter durchaus verlangt werden, auch während des laufenden Pachtverhältnisses auf die weitere Zweckbestimmung eines Feldstückes Einfluss nehmen, indem er den Pächter bei Bedarf rechtzeitig zum Umbruch anhält (vgl. § 590a des Bürgerlichen Gesetzbuches – BGB) oder dies, falls er die dauerhafte Nutzung als Grünland zumindest in Kauf nimmt, gerade unterlässt. Der Kläger kann sich hier also auch nicht auf den Standpunkt zurückziehen, dass es ihm oder seinem Rechtsnachfolger in der Vergangenheit während laufender Pachtverträge nicht möglich gewesen wäre, die Entstehung von Dauergrünland zu verhindern.

29
cc. Der Kläger hat auch keinen Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme von dem Umwandlungsverbot in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG, da die notwendigen Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes in Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG nicht vorliegen.

30
Danach sind von dem Verbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG auf Antrag Ausnahmen zuzulassen, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden. Der zugrundeliegende Gesetzesentwurf führt hierzu aus, dass bei entsprechendem Ausgleich ein Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme bestehe. Der Ausgleich habe aber funktional zu erfolgen. Es müsse folglich „Ersatz-Dauergrünland“ geschaffen werden (LT-Drs. 18/1736, S. 8). Der Gesetzgeber betrachtet eine Verringerung der Dauergrünlandfläche nämlich regelmäßig als Beeinträchtigung eines zu erhaltenden Lebensraums im Gefüge des Naturhaushaltes. Dementsprechend bedeutet Ausgleich die Herstellung gleichartiger Funktionen des Naturhaushaltes. Das würde hier folglich die Herstellung einer Dauergrünlandfläche in gleicher Größe wie die umgewandelte Fläche erfordern (Fischer-Hüftle in Fischer-Hüftle, Egner, Meßerschmidt, Mühlbauer, Naturschutzrecht in Bayern, BayNatSchG, 49. EL September 2021, Art. 3 Rn. 53). Der Kläger verfügt jedoch nach eigenen Angaben gerade nicht über geeignete Grundstücke in ausreichender Größe, die für eine Umwandlung in Dauergrünland in Frage kämen, sodass ein Ausgleich von vorneherein ausscheidet.

31
b. Auch die Ablehnung des klägerischen Antrags zur Erteilung einer Befreiung zur Umwandlung von Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen hinsichtlich der Grundstücke Fl.-Nr. … (Teilfläche mit einer Größe von 2,4 ha), … und …, Gemarkung … unter Ziffer 2 des angefochtenen Bescheides ist rechtmäßig.

32
aa. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BayNatSchG i.V.m. § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG.

33

Nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG kann von den Geboten und Verboten […] nach dem Naturschutzrecht der Länder auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist. Das in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG normierte Umwandlungsverbot stellt ein solches landesrechtliches Verbot dar.

34
bb. Da die streitgegenständlichen Grundstücke des Klägers aufgrund ihrer Eigenschaft als Dauergrünland diesem Umwandlungsverbot unterliegen (s.o. I., 2., a., bb.), kommt eine Befreiung zwar grundsätzlich auch in Betracht, die Voraussetzungen des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG liegen jedoch nicht vor. Insbesondere führt das Umwandlungsverbot hier nicht zu einer unzumutbaren Belastung des Klägers.

35
Nach dem Wortlaut des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG kommt es darauf an, ob sich eine verbotsbedingte Belastung für den Normadressaten im Einzelfall als unzumutbar erweist. Auf diesem Wege soll den sich namentlich aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) ergebenden Anforderungen Rechnung getragen werden (BT-Drs. 16/12274, S. 77). Befreiungen sind jedoch generell kein Mittel, um die sich im Normalfall aus der Beachtung der naturschutzrechtlichen Verbotsvorschriften ergebenden Belastungssituationen zu bewältigen. Die sich typischerweise mit einem solchen Verbot verbindenden Belastungen sind dem Normadressaten zumutbar und von ihm hinzunehmen. Von einer unzumutbaren Belastung im Sinne des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG kann daher nur gesprochen werden, wenn der Eintritt der Verbotsfolge in Ansehung der Gegebenheiten des Einzelfalles und der ihn prägenden besonderen Umstände als nicht gerechtfertigt (OVG NW, U.v. 2.5.1988 – 10 A 1109/84 – juris), unbillig (BayVGH, U.v. 5.12.1989 – 9 B 86.01531 – juris) oder unangemessen (OVG Saarl, U.v. 6.5.1981 – 2 R 115/80 – juris) erscheint. Eine Befreiung kann auf der Grundlage des § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG allenfalls in Betracht gezogen werden, wenn die Anwendung eines naturschutzrechtlichen Ge- oder Verbots in Ansehung besonders gelagerter Gegebenheiten des Einzelfalles Folgen zeitigt, mit denen im Zeitpunkt des Normerlasses nicht zu rechnen war und die den Betroffenen in einer unzumutbaren Weise benachteiligen (VG Schleswig, U.v. 8.2.2013 – 1 A 287/11 – BeckRS 2013, 47878; VG Köln, U.v. 18.6.2013 – 14 K 2114/11 – BeckRS 2013, 54916). Da sich der Befreiungstatbestand als mögliches Korrektiv für grundstücksbezogene Besonderheiten darstellt, können sich unzumutbare Belastungen nur aus boden-, nicht aber aus personenbezogenen Umständen, namentlich finanzieller oder familiärer Art ergeben (BayVGH, U.v. 25.4.2012 – 14 B 10.1750 – BeckRS 2012, 52928 Rn. 50). Nichts Anderes gilt für nachteilige Folgen, die eine Norm typischerweise entfaltet (Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, 98. EL April 2022, § 67 Rn. 14 f.).

36
Bei dem Umstand, dass der Kläger die streitgegenständlichen Grundstücke nicht ohne weiteres umbrechen darf, handelt es sich um eine typischerweise mit dem Verbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG einhergehende Belastung, die von ihm hinzunehmen ist. Damit, dass es in Einzelfällen dazu kommen kann, dass ein Eigentümer nicht nur einen unwesentlichen, sondern einen Großteil seiner landwirtschaftlichen Flächen nicht mehr in Ackerland umwandeln darf, war zum Zeitpunkt des Normerlasses auch ohne weiteres zu rechnen. Vielmehr sind derartige Folgen vom bayerischen Gesetzgeber wohl sogar gewünscht oder zumindest als grundsätzlich zumutbar eingeschätzt worden. Schließlich bezweckt das Umwandlungsverbot in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG gerade die weitgehende Erhaltung des verbliebenen Dauergrünlandes in Bayern (s.o. I., 2., a., bb.; LT-Drs. 18/1736, S. 7). Besondere Umstände, die dem vorliegenden Einzelfall ein vom Normalfall derart abweichendes Gepräge geben würden, dass die Folgen des Umwandlungsverbotes für den Kläger ungerechtfertigt, unbillig oder unangemessen erschienen, sind nicht ersichtlich. Selbst wenn man hierbei auch die finanziellen Auswirkungen in den Blick nähme, würde sich an dieser Bewertung nichts ändern. Zwar ist durchaus zu erwarten, dass der Kläger von einer Umwandlung zu Ackerflächen in Zukunft, z.B. durch potentiell höhere Pachterträge, wirtschaftlich profitieren könnte. Auch bei (weiterer) Nutzung als Grünland lassen sich mit den streitgegenständlichen Flächen jedoch Erträge in nennenswertem Umfang erwirtschaften, sei es weiterhin in Form der Verpachtung oder mittels Bewirtschaftung durch den Kläger selbst.

37
c. Schließlich begegnen auch die Anordnungen unter Ziffer 4 und 5 des angefochtenen Bescheides keinen rechtlichen Bedenken.

38
Der Kläger wurde unter Ziffer 4 zu Recht zur Kostentragung dem Grunde nach verpflichtet, da er die im Zuge des Bescheidserlasses entstandenen Kosten (Gebühren und Auslagen) durch eine entsprechende vorherige Antragstellung veranlasst hat (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 des Kostengesetzes – KG). Die Höhe der Kosten bemisst sich nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 KG i.V.m. Tarif-Nr. 8.III.0/12 der Anlage zur Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz (Kostenverzeichnis – KVz) und erscheint als dem mit der Amtshandlung verbundenen Verwaltungsaufwand angemessen (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 KG), da sie im unteren Bereich des vorgegebenen Rahmens von 50 bis 10.000 € liegt.

39
II. Der Klageantrag unter Ziffer 2, mit dem der Kläger feststellen lassen will, dass es sich bei den landwirtschaftlichen Nutzflächen Fl.-Nr. … (Teilfläche von ca. 2,4 ha), … und … (Gemarkung …*) weder um Dauergrünland noch um Dauergrünlandbrache i.S.d. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BayNatSchG handelt, ist mangels feststellungsfähigem Rechtsverhältnis bereits unzulässig. Gemäß § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).

40
Die Dauergrünlandeigenschaft der streitgegenständlichen Flächen als solche stellt kein Rechtsverhältnis in diesem Sinne dar. Als Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO werden die rechtlichen Beziehungen angesehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer diesen Sachverhalt betreffenden öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis mehrerer Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben. Rechtsverhältnisse sind durch subjektive Rechte und Pflichten gekennzeichnet. Keine Rechtsverhältnisse sind dagegen bloße Vorfragen oder einzelne Elemente von Rechtsverhältnissen, soweit sie nicht selbst den Charakter von Rechten oder Pflichten haben. Zu diesen Vorfragen oder Elementen gehört insbesondere die Frage, ob einzelne Tatbestandsmerkmale einer Norm erfüllt sind oder nicht (Happ in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 43 Rn. 12 ff.).

41
Mit Ziffer 2 des Klageantrags soll lediglich festgestellt werden, dass die streitgegenständlichen Grundstücke nicht die Eigenschaft von Dauergrünland i.S.d. Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, Satz 2 BayNatSchG aufweisen. Insbesondere Eigenschaften einer Sache (z.B. Bebaubarkeit eines Grundstücks, Arzneimitteleigenschaft eines Stoffes, Sonderabfalleigenschaft, verunstaltende Wirkung einer baulichen Anlage) sind jedoch regelmäßig nur Vorfragen eines Rechtsverhältnisses, sodass sie selbst nicht feststellungsfähig sind (Sodan in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43 Rn. 32). Die Dauergrünlandeigenschaft ist hier nur Vorfrage dafür, ob die Grundstücke des Klägers von dem Umwandlungsverbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG betroffen sind und er daher für eine Umwandlung in Ackerland eine naturschutzrechtliche Gestattung, insbesondere eine Ausnahme nach Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG oder eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG, benötigt.

42
III. Der Hilfsantrag unter Ziffer 3 ist zulässig, aber unbegründet.

43
Über den Antrag war aufgrund des Misserfolgs der Klage mit den Anträgen unter Ziffer 1 und 2 zu entscheiden, da die Voraussetzungen einer „eigentlichen“ eventualen Klagenhäufung i.S.d. § 44 VwGO – Identität der Beteiligten, Zusammenhang, Zuständigkeit desselben Gerichts – ohne weiteres vorliegen (vgl. Wöckel in Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 44 Rn. 5, 8 ff.).

44
1. Der Antrag auf Feststellung, dass der Kläger hinsichtlich der im streitgegenständlichen Bescheid genannten Flächen ohne Ausnahmegenehmigung oder Befreiung berechtigt ist, das Grünland umzubrechen, ist als Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO zulässig, da hier insbesondere ein feststellungsfähiges streitiges Rechtsverhältnis vorliegt (vgl. BayVGH, U.v. 23.7.2020 – 14 B 18.1472 – juris Rn. 54). Zudem besteht ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, da dem Kläger nicht zugemutet werden kann, ohne vorherige Rechtssicherheit einen Umbruch im Vertrauen auf seine Rechtsansicht ohne Genehmigung vorzunehmen und sich damit dem Risiko eines Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG auszusetzen (vgl. NdsOVG, B.v. 11.3.2022 – 10 LC 46/21 – juris Rn. 73). Schließlich ist die Feststellungsklage vorliegend auch nicht wegen eines etwaigen Vorranges der Verpflichtungsklage

subsidiär (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Ähnlich wie bereits oben unter I., 1. ausgeführt, gilt auch hier: Würde man vom Kläger verlangen, einen Antrag auf Verpflichtung zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung oder Befreiung zu stellen, müsste er sich in Widerspruch zu seiner eigenen Rechtsauffassung setzen, wonach es für einen Umbruch mangels Dauergrünlandeigenschaft gar keiner derartigen Genehmigung bedürfte (vgl. BVerwG, B.v. 26.3.2014 – 4 B 55/13 – juris Rn. 4).

45
2. Der Antrag unter Ziffer 3 ist jedoch unbegründet, da der Kläger gerade nicht berechtigt ist, die streitgegenständlichen Flächen ohne Ausnahme oder Befreiung umzubrechen. Bei sämtlichen Feldstücken handelt es sich um Dauergrünland i.S.d. Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG (s.o. I., 2., a., bb.), sodass ein Umbruch ohne Genehmigung einen Verstoß gegen das Umwandlungsverbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG darstellen würde.

46
IV. Als unterlegener Beteiligter hat der Kläger die Kosten des Verfahrens zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO). Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 2 und § 711 Satz 1 und 2 der Zivilprozessordnung (ZPO).