

Titel:

Umwandlung von Dauergrünland, Unzumutbare Härte, Dauergrünlandumwandlung, Genehmigungspflicht, Interessensabwägung, Förderrechtliche Genehmigung, Atypischer Sachverhalt

Normenketten:

Direktzahlungen-Durchführungsgesetz vom 9. Juli 2014 § 16 Abs. 3 S. 4

Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 Art. 44 Abs. 1

der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 Art. 4 Abs. 1 Buchst. h)

Schlagworte:

Umwandlung von Dauergrünland, Unzumutbare Härte, Dauergrünlandumwandlung, Genehmigungspflicht, Interessensabwägung, Förderrechtliche Genehmigung, Atypischer Sachverhalt

Tenor

I. Der Beklagte wird verpflichtet, den Bescheid vom 12. Juli 2022 aufzuheben und die Genehmigung zur Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland für das Feldstück 2, Flurnummer ..., zu erteilen. Im Übrigen wird das Verfahren eingestellt.

II. Die Kosten des Verfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Kläger begehrt die Aufhebung des Bescheids des Amts für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (AELF) R. vom 12. Juli 2022 mit dem sein Antrag auf Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland abgelehnt wurde.

2

Der Kläger ist Landwirt und beantragte mit Schreiben vom 8. Dezember 2021 bei dem AELF R. um einen die Umwandlung von insgesamt 3,40 ha nicht umweltsensiblen Dauergrünland in Ackerland oder Dauerkulturen für sein gesamtes Feldstück Nr. 1 („Bergwiese“ 1,69 ha), sein gesamtes FS Nr. 2 („Acker“ 1,10 ha), sowie eine Teilfläche seines Feldstücks Nr. 3 („Hauswiese“ 0,61 ha) und zum anderen die Befreiung von der Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland wegen eines besonderen Härtefalls. Er begründete dies im Wesentlichen damit, dass vor über 20 Jahren auf dem Feldstück 2 seiner landwirtschaftlichen Betriebsfläche Gasbohrungen vorgenommen worden seien, wofür er 1,10 ha (von insgesamt 3,4 ha) Ackerfläche zur Verfügung haben stellen müssen. Dies sei ein so erheblicher Eingriff gewesen, dass er gezwungen gewesen sei, die übrigen Ackerflächen auf Grünland umzustellen. Aufgrund von Fehlern bei den Bohrarbeiten, dem Rückbau und der Rekultivierung sei die Fläche stark verdichtet und extrem vernässt worden und es sei zu wenig Oberboden aufgetragen worden. Die Fläche sei daher schlecht zu bearbeiten und ertragsschwach gewesen. Nur sehr langsam und über viele Jahre habe sich eine Verbesserung der Bodenstruktur eingestellt, so dass sie jetzt wieder auf einem ausreichendem Niveau sei, das die Schaffung von Acker ermögliche. Er wollte nun einen Legehennenbetrieb errichten.

3

Mit Bescheid vom 26. Januar 2022 erteilte das Landratsamt (LRA) R. als untere Naturschutzbehörde eine Ausnahmegenehmigung zur Umwandlung und damit die fachrechtliche Genehmigung für die Feldstücke 1, 2 und 4 (3,4 ha). Es bejahte dabei das Vorliegen einer unzumutbaren Härte wegen der Gasbohrungen und des nicht sachgerechten Rückbaus.

4

Mit Bescheid vom 23. März 2022 erteilte das LRA R. eine Ausnahme zur Umwandlung von Dauergrünland nur für das Feldstück 2 und lehnte eine Ausnahmegenehmigung für die Feldstücke 1 und 4 ab. Begründet wurde dies im Wesentlichen damit, dass nach Rücksprache mit AELF R. (als zuständige Behörde für die entsprechende förderrechtliche Genehmigung) ein Härtefall nur für das Feldstück 2, auf dem die Gasbohrungen vorgenommen worden seien, vorläge. Der Kläger habe in seinen Mehrfachanträgen ab 2001 ausschließlich Dauergrünlandflächen (mit Rinderhaltung) angegeben und keine ackerbauliche Nutzung auf den Betriebsflächen. In den Jahren 2001 bis 2014 hätte jederzeit Dauergrünlandfläche in Ackerland umgewandelt werden können, da erst ab 2015 eine Genehmigung hierfür erforderlich gewesen sei. Für die Feldstücke 1 und 4 läge daher keine unzumutbare Belastung vor. Es stünde dem Kläger frei, Ackerrechte zu besorgen oder eine Kompensation für die Neuanlage von Ackerflächen bereitzustellen.

5

Mit Bescheid vom 22. April 2022 erteilte das LRA R. eine Ausnahme zur Umwandlung von Dauergrünland unter Auflagen für das Feldstück 1 und damit die fachrechtliche Genehmigung zur Umwandlung für dieses Feldstück. Begründet wurde dies damit, dass das neu entstehende Dauergrünland (1,1479 ha) mindestens dem Anteil der neu entstehenden Ackerfläche entspreche und der Ausgleich im gleichen Naturraum (voralpines Moor- und Hügelland) erfolge.

6

Mit Bescheid des AELF R. vom 12. Mai 2022 wurde der Antrag auf Umwandlung für das Feldstück 1 für 1,1479 ha förderrechtlich genehmigt und für 0,0268 ha abgelehnt.

7

Mit Bescheid des AELF R. vom 12. Juli 2022 wurde der Antrag vom 8. Dezember 2021 vollständig abgelehnt und damit keine förderrechtliche Genehmigung erteilt.

8

Mit Schreiben vom 4. August 2022 erhob der Kläger Klage beim Bayerischen Verwaltungsgericht München

9

„gegen den Ablehnungsbescheid des Amtes für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten R. (kurz AELF) vom 12.07.2022, Aktenzeichen AELF- ..., eingegangen am 14.07.2022“.

10

Zur Begründung wurden im Wesentlichen die Ausführungen wiederholt, die der Kläger bereits in der Begründung seines Antrags geltend gemacht hat (s.o.).

11

Der Beklagte beantragte mit Schreiben vom 1. September 2022,

12

die Klage abzuweisen.

13

Begründet wurde dies im Wesentlichen damit, dass die Genehmigung auf Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland nach § 16 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 des Gesetzes zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 9. Juli 2014 (BGBl. I S. 897) (DirektZahl-DurchfG) nur dann erteilt werde, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung einer unzumutbaren Härte unter Abwägung der berechtigten Einzelinteressen und der Interessen des Natur- und Umweltschutzes erforderlich sei. Eine mögliche Härte wäre eine aus der Neuanlage resultierende Existenzgefährdung des Betriebes. Dabei müsse nachgewiesen werden, dass keine Tauschflächen zur Verfügung stehen oder der Erwerb von Tauschflächen (bzw. Umbruchrechten) so teuer sei, dass eine Existenzgefährdung des Betriebs die Folge wäre. Vorliegend läge kein Härtefall vor, da das alleinige Interesse des Klägers an einer höherwertigen Nutzung ohne weitere Begründung nicht ausreichend sei. Eine durch den Zukauf von Ackerfläche bzw. „Ackerrechten“ entstehende existentielle Gefährdung des Betriebes sei nicht ersichtlich bzw. nicht dargelegt worden. Der Kläger habe in einem Telefonat am 12. April 2022 gegenüber der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (FüAk) Landshut geäußert, dass er die Möglichkeit habe, Ackerland zu erwerben, dies aber von der Entscheidung über seinen Antrag vom 8. Dezember 2021 abhängig machen würde. Die Tatsache, dass der Kauf von

Ackerfläche bzw. Ackerrechten offensichtlich möglich und beabsichtigt sei, spreche dafür, dass der Betrieb dadurch nicht in seiner Existenz gefährdet sei. Auch die vor mehr als 20 Jahren vorgenommene Gasbohrung und der daraus entstandene Verlust von 1,10 ha Ackerfläche rechtfertige keine Befreiung von der Pflicht zur Ersatzeinsaat. In den Jahren nach der Gasbohrung wäre die Umwandlung von anderen Grünlandflächen jederzeit möglich gewesen. Der Kläger habe sich aber ab dem Jahr 2002 bewusst dazu entschieden, seine Flächen als Grünland zu bewirtschaften. Dass seine künftige Betriebsausrichtung die Haltung von Legehennen sein solle, wofür Ackerflächen benötigt werden würden, stelle eine freiwillige betriebliche Entscheidung und keinen Härtefall dar.

14

Mit Schriftsatz vom 2. November 2025 beschränkte der Kläger seinen Antrag auf das Feldstück 2, Flurnummer 3195.

15

Am 21. April 2026 fand die mündliche Verhandlung statt. Zu Beginn berichtete die Vertretung des Beklagten den Bescheid des AELF R. vom 12. Juli 2022 und stellte klar, dass die Ablehnung des Antrags auf Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland bezüglich Feldstück 1 nur die Fläche betrifft, für die die Umwandlung nicht mit Bescheid vom 12. Mai 2022 genehmigt worden ist, d.h. eine Fläche von 0,5433 Hektar. Anschließend erklärte die Vertretung des Beklagten, dass eine förderrechtliche Genehmigung für die Umwandlung von Dauergrünland für Feldstück 2 in Betracht kommen würde, wenn der Kläger eine andere Fläche als Dauergrünland ausweisen würde. Der Kläger erklärte, dass er keine andere Fläche zur Verfügung habe und sich auch mangels Angebot keine andere Fläche verschaffen könne. Nach Mitteilung des Gerichts, dass es nach dem Ergebnis der Vorbereitung vorliegend von einer unzumutbaren Härte ausgehe, verwies die Vertretung des Beklagten auf das Urteil des VG Weimar vom 16.2.2021 – 8 K 1115 /17 – BeckRS 2021, 13101 Rn. 29 f. Im Anschluss daran stellte der Kläger den Klageantrag aus dem Schriftsatz vom 2. November 2025 und nahm seine Klage im Übrigen zurück. Die Vertreterin des Beklagten stellte den Antrag auf Klageabweisung aus dem Schriftsatz vom 1. September 2022.

16

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes sowie des Vorbringens der Beteiligten im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakte sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung am 21. April 2026 ergänzend Bezug genommen (§ 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO).

Entscheidungsgründe

17

1. Soweit die Klage zurück genommen wurde, wird das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO eingestellt.

18

2. Der Antrag des Klägers vom 2. November 2025 ist dahingehend auszulegen, dass nicht nur die Aufhebung des Bescheids des AELF R. vom 12. Juli 2022 bezüglich der nicht genehmigten Umwandlung von Dauergrünland für das gesamte Feldstück 2, Flurnummer ..., sondern auch eine Verpflichtung zur Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland für dieses Feldstück begehrt wird, § 88 VwGO.

19

Die so verstandene Klage ist zulässig und begründet. Der streitgegenständliche Bescheid des AELF R. vom 12. Juli 2022 ist insoweit rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Der Kläger hat daher einen Anspruch auf die von ihm beehrte Genehmigung zur Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland bezüglich Feldstück 2 (§ 16 Abs. 3 Satz 4 DirektZahlDurchfG).

20

Für die Umwandlung von Dauergrünlandflächen in Ackerflächen benötigt der Kläger eine naturschutzrechtliche Genehmigung der unteren Naturschutzbehörde (hier des LRA R.) und als greeningpflichtiger Betriebsinhaber eine förderrechtliche Genehmigung des hier zuständigen AELF R..

21

1. Die naturschutzrechtliche Genehmigung wurde für das Feldstück 2 mit Bescheid des LRA R. vom 23. März 2022 erteilt.

22

2. Die förderrechtliche Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Dauergrünland ergibt sich aus Art. 44 Abs. 1 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung vom 27. Juni 2014 (ABl. L 181/1) i. V. m. § 16 Absatz 3 DirektZahlDurchfG. Sie gilt für alle landwirtschaftlichen Betriebsinhaber, die für das Jahr, in dem die Umwandlung erfolgen soll, Direktzahlungen beantragen und den Greeningauflagen unterliegen. Die Frage, ob Dauergrünland vorliegt, beantwortet sich allein danach, ob die Fläche zum Zeitpunkt der Antragstellung die Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Buchst. h) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (Verordnung (EU) Nr. 1307/2013) erfüllt und dadurch zunächst grundsätzlich vom Dauergrünlanderhaltungsgebot erfasst wird (VG Weimar U. v. 16.2.2021 – 8 K 1115/17 – BeckRS 2021, 13101 Rn. 23). Gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 DirektZahlDurchfG darf Dauergrünland nur mit Genehmigung umgewandelt werden, wobei eine Genehmigung nach Satz 2 Nr. 3 erteilt wird, wenn in derselben Region nach Abs. 1 eine andere Fläche mit der entsprechenden Hektarzahl als Dauergrünland angelegt wird. Abweichend hiervon wird die Genehmigung nach Satz 4 ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt, wenn dies aus Gründen des öffentlichen Interesses (Nr. 1 Buchst. a) oder zur Vermeidung einer unzumutbaren Härte unter Abwägung der berechtigten Einzelinteressen und der Interessen des Natur- und Umweltschutzes (Nr. 1 Buchst. b) erforderlich ist. Voraussetzung ist außerdem, dass eine naturschutzrechtliche bzw. fachrechtliche Genehmigung der unteren Naturschutzbehörde vorliegt.

23

Die Voraussetzungen der Ausnahmegesetzgebung des § 16 Abs. 3 Satz 4 DirektZahlDurchfG für eine Genehmigung ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland liegen vor. Die Erteilung einer Genehmigung ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland ist vorliegend zur Vermeidung einer unzumutbaren Härte unter Abwägung der berechtigten Einzelinteressen und der Interessen des Natur- und Umweltschutzes erforderlich, § 16 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Buchst. b DirektZahlDurchfG.

24

Von einer unzumutbaren Härte kann ausgegangen werden, wenn es sich um einen atypischen Sachverhalt handelt, der erheblich vom gesetzlich vorgesehenen Normalfall abweicht und deshalb Ausnahmeregelungen oder -entscheidungen als gerechtfertigt erscheinen lässt. Auszugehen ist dabei von der Regel, dass alle genannten Grünlandstandorte wegen ihrer (das gesetzgeberische Motiv bildenden) positiven Wirkung auf den Naturhaushalt und die Tierwelt bzw. die biologische Vielfalt in ihrem derzeitigen Umfang erhalten bleiben sollen (VG Regensburg, U. v. 2.2.2016 – RN 4 K 14.1705 – BeckRS 2016, 44592, Rn. 64 m. w. N.). Die im vorliegenden Einzelfall für den Kläger entstehende Belastung muss also in ihrem Grad die durch die Vorschrift üblicherweise zu erwartende Belastung in unzumutbarer Weise übersteigen. Dies ist der Fall.

25

Der Kläger hat die Umwandlung der streitgegenständlichen Fläche in Dauergrünland in der Vergangenheit nicht freiwillig vorgenommen, sondern musste sie aufgrund der Gasbohrungen aufgeben. Die darauffolgenden Bodenveränderungen wurden unstreitig durch fehlerhafte Bohrarbeiten, den Rückbau und eine mangelhafte Rekultivierung eines externen Dritten (Energieunternehmen) verursacht. Die Mängel (starke Verdichtung, Vernässung durch fehlerhaften Bodenschichtenaufbau und zu geringe Oberbodenmächtigkeit) machten eine ackerbauliche Nutzung über die letzten zwei Jahrzehnte objektiv unmöglich bzw. extrem ertragsschwach. Dass der Kläger die Fläche in dieser Zeit notgedrungen als Dauergrünland und Futterfläche für seine Rinderhaltung nutzte, darf ihm nicht zum Nachteil gereichen. Der aktuelle Zustand des Feldstücks 2 ist das Ergebnis eines langsamen, über 25 Jahre andauernden natürlichen und vom Kläger geförderten Regenerationsprozesses, nicht aber einer absichtlichen Nutzungsänderung. Eine unzumutbare Härte liegt vor, da das Festhalten am Status quo bzw. die Umwandlung nur mit der gleichzeitigen Verpflichtung der Schaffung einer Ausgleichsfläche zu wirtschaftlichen Nachteilen für den Kläger führt, die durch ein Verschulden Dritter entstanden sind, auf einem atypischen Sachverhalt beruhen und nun vom Kläger ohne eigenes Zutun getragen werden müssten.

Der Kläger hat außerdem vorgetragen, dass er nach aktuellem Stand keine andere Fläche zur Verfügung habe und sich auch mangels Angebot keine andere Fläche als Ausgleichsfläche verschaffen könne. Das Angebot, von dem bei dem o. g. Telefonat im April 2022 gesprochen wurde, liegt bereits vier Jahre zurück; es ist nicht davon auszugehen, dass die Flächen nach so langer Zeit immer noch verfügbar sind. Das Interesse des Klägers an einer Rückumwandlung seiner Fläche zur Wiederherstellung des Zustandes vor der zwangsweisen Überlassung für die Gasbohrungen und an der Realisierung seines Vorhabens einer Freiland-Legehennenhaltung und damit an einer Erhaltung und Weiterentwicklung seines Betriebs überwiegt das Interesse des Natur- und Umweltschutzes an der Erhaltung von Dauergrünland. Die Freiland-Legehennenhaltung widerspricht dem Natur- und Umweltschutz nicht, sondern kann diesem sogar förderlich sein. Zum einen werden neue Lebensräume geschaffen, wenn der Kläger das Freilaufgehege mit Hecken, Sträuchern, Blühstreifen oder Bäumen strukturiert, die auch Vögeln und Nutzinsekten wie Bienen neuen Lebensraum bieten können. Zum anderen wird durch das Picken und Scharren der Hennen die oberste Erdschicht gelockert und belüftet, so dass der Boden – in Verbindung mit dem Hühnerkot – auf biologische Weise gedüngt wird und so Mikroorganismen im Boden aktiviert werden. Die Freilandhaltung ist auch eine nachhaltige Form der Hühnerhaltung, da natürliche Ressourcen wie Sonnenlicht und Grünflächen optimal ausgenutzt werden. Die gebotene Interessensabwägung fällt daher zugunsten des Klägers aus und das Vorliegen einer unzumutbaren Härte ist zu bejahen.

26

Die Voraussetzungen des § 16 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Buchst. b DirektZahlDurchfG sind damit erfüllt und eine Genehmigung zur Umwandlung in Ackerfläche ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland ist für Feldstück 2, Flurnummer 3195 zu erteilen.

27

Der Klage war daher im zuletzt beantragten Umfang stattzugeben.

28

Die Kostenentscheidung beruht hinsichtlich des eingestellten Teils auf § 155 Abs. 2 VwGO, im Übrigen auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch der vorläufigen Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.