

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes

23. November 2018

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG) ist nicht nur zu ändern, sondern insgesamt aufzuheben bzw. nicht zu verlängern. Es genügt nicht, den Geltungsbereich auf die in § 3 Abs. 1 vorgeschlagene Schutzkulisse zu begrenzen. Die wesentlichen Anlässe, Gründe und Annahmen, die zur Einführung eines landesrechtlichen Dauergrünlandsschutzes geführt haben, sind inzwischen nicht mehr vorhanden und entfallen bzw. haben sich als unzutreffend erwiesen (siehe nachstehend 1.).

Dauergrünland ist zudem durch andere Vorschriften bereits umfassend und ausreichend geschützt (2.).

Da das Verbot, Dauergrünland in Ackerland umzuwandeln, einen pauschalen und erheblichen Grundrechtseingriff darstellt, ist die Aufhebung verfassungsrechtlich geboten (3.).

Zur Vermeidung von Handhabungschaos ist es dringend geboten, den landesrechtlichen Dauergrünlandbegriff an die europa- und bundesrechtliche Dauergrünland-Definition anzupassen – wie das der Gesetzentwurf auch vorschlägt. Aufgrund der Dynamik und Komplexität dieser Definition ist die Anpassung aber kaum zu bewerkstelligen und vorliegend auch nicht gelungen, was ebenfalls für das Auslaufenlassen des DGLG spricht (4.).

Auch die durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Erweiterung der Schutzkulisse kann die Fortgeltung des Gesetzes nicht rechtfertigen und zudem nicht erforderlich, zu unbestimmt und deshalb ebenfalls nicht zulässig (5.).

Des Weiteren ist die Begrenzung der bisherigen Konzentrationswirkung der Umwandlungsgenehmigung zu kritisieren (6.) und schließlich müsste das Gesetz jedenfalls wieder befristet werden (7.).

1. Wegfall der Anlässe und Gründe für das DGLG

Ausweislich seiner Gesetzesbegründung (Landtags-Drucksache 18/890) wurde das Dauergrünlanderhaltungsgesetz eingeführt im Hinblick auf das Auslaufen der damaligen Dauergrünlanderhaltungs**verordnung**.

Nach der damaligen Rechtslage galt eine Genehmigungspflicht nach europäischem und nationalen Prämienrecht erst dann, wenn der Dauergrünlandanteil in der Region Schleswig-Holstein/Hamburg um mehr als 5 % abgenommen hatte. Dies war im Jahr 2008 mit einer Abnahme um 7,5 % erstmals der Fall, weshalb die

Dauergrünlanderhaltungs**verordnung** in Kraft gesetzt wurde. 2013 drohte ihr Auslaufen, weil sich die Dauergrünland-Abnahme wieder auf unter 5 % verringert hatte.

Daraufhin hat man im Jahr 2013 das Dauergrünlanderhaltung**sgesetz** in Kraft gesetzt, weil anderenfalls Dauergrünland zunächst unbeschränkt in Ackerland hätte umgewandelt werden können, nur um nach erneutem Überschreiten der 5 %-Schwelle die Genehmigungspflicht wieder einzuführen. Es wurde sogar eine Abnahme des Dauergrünlandes um mehr als 10 % für möglich gehalten, was zu kompliziert umzusetzenden Wiederanlagepflichten für die landwirtschaftlichen Betriebe geführt hätte. Vor allem um diese negativen Folgen zu verhindern, erfolgte der Erlass des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes.

Diese Gründe für den Erlass des Gesetzes sind entfallen. Seit dem Jahr 2015 gilt auf der Grundlage des europäischen und nationalen Prämienrechts nicht nur die generelle Erhaltungspflicht für Dauergrünland im Rahmen des Greening

– siehe Art. 43 Abs. 2 Buchst. b) und Art. 45 Abs. 2 VO (EU) 1307/2013 –

sondern auch eine grundsätzliche Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland

– siehe § 16 Absatz 3 Satz 1 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG).

Dabei ist grundsätzlich für den Fall einer Umwandlung die Anlage von Ersatzdauergrünland vorgesehen – jedenfalls soweit das Dauergrünland vor dem Jahr 2015 entstanden ist (dazu später noch unter 4.). Damit wird sichergestellt, dass der Dauergrünlandanteil gegenüber dem Jahr 2015 nicht abnehmen kann. Sollte der Anteil gleichwohl um mehr als 5 % zurückgehen, bestünde sogar eine Wiederanlagepflicht

– siehe § 16 Abs. 4 DirektZahlDurchfG i.V.m. § 24a Direktzahlungen-Durchführungsverordnung – DirektZahlDurchfV.

Zudem ist „umweltsensibles Dauergrünland“ – das sind in Deutschland alle Dauergrünlandflächen in FFH-Gebieten – besonders geschützt. Es darf nicht umgewandelt und auch nicht gepflügt werden; bei Verstoß besteht eine Pflicht zur Rückumwandlung

– siehe Art. 45 Abs. 2 VO (EU) 1307/2013, § 15 DirektZahlVerpflG und § 19 DirektZahlVerpflV.

Auch die übrigen Gründe, die der Gesetzentwurf aus dem Jahr 2013 angeführt hat, liegen nicht vor.

So ist die Rede von einem Anreiz, Dauergrünland-Flächen umzubereiten wegen der Attraktivität des Maisanbaus. Dieser ist aus mindestens zwei Gründen nicht mehr gegeben.

Seit der Novelle des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes (EEG) im Jahr 2012 mit einer deutlichen Absenkung der Vergütungssätze besteht kein maßgeblicher Anreiz

mehr zur Biomassenutzung und damit zum Bau von Biogasanlagen und zum Anbau von Energiemais. Der durch das EEG 2004 ausgelöste Boom kam vollständig zum Erliegen. Zudem ist seit 2012 im EEG eine Begrenzung des Einsatzes von Biomasse aus Mais vorgesehen.

Hinzukommt, dass aufgrund der zunehmenden Wetterextreme und -unbilden im Frühjahr und im Herbst der Mais eine zunehmend unsichere Frucht geworden und deshalb der Maisanbau seit Jahren rückläufig ist. So ist die Maisanbaufläche in Schleswig-Holstein seit dem Jahr 2011 um mehr als 33.000 ha und damit um deutlich mehr als ein Sechstel zurückgegangen.

Des Weiteren sprach der seinerzeitige Gesetzentwurf von der hohen Wettbewerbskraft des Ackerbaus. Auch dieser Beweggrund trifft aufgrund der genannten zunehmenden Wetterunbilden, des Verlusts von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und des Preisverfalls für Getreide und Raps schon seit einigen Jahren nicht mehr zu.

Auch die Besorgnis, aufgrund abnehmender finanzieller Mittel für EU-Direktzahlungen und ELER-Förderung könnten Betriebe auf die Prämienbeantragung verzichten und sich so der prämierechtlichen Genehmigungspflicht entziehen, hat sich nicht bewahrheitet. Vielmehr hat sich seit dem Inkrafttreten der Genehmigungspflicht im Jahr 2008 die Zahl der Antragsteller nicht stärker verringert als der Rückgang der Betriebe aufgrund des jährlichen Strukturwandels. Gleichzeitig ist die Antragsfläche konstant geblieben.

2. Schutz des Dauergrünlandes durch andere Rechtsvorschriften

Im Übrigen ist das Dauergrünland durch andere Rechtsvorschriften hinreichend geschützt, insbesondere durch die folgenden Bestimmungen:

- a. Prämienrecht (Greening):
 - Erhaltungspflicht und Genehmigungspflicht für Umwandlung mit Ersatzdauergrünlandgestellung, siehe oben unter Ziffer 2. und Art. 43 Abs. 2 Buchst. b) und Art. 45 VO (EU) 1307/2013 und § 16 Absatz 3 Satz 1 DirektZahlDurchfG und §§ 20 ff. DirektZahlDurchfV
 - Umwandlungsverbot und Pflugverbot für umweltsensibles Dauergrünland, siehe oben Ziffer 2. und Art. 45 Abs. 2 VO (EU) 1307/2013, § 15 DirektZahlVerpflG und § 19 DirektZahlVerpflV
- b. Biotopschutz im Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) für arten- und strukturreiches Dauergrünland: Umwandlungsverbot und Bewirtschaftungseinschränkungen, siehe § 21 Abs. 1 Nr. 6 LNatSchG, § 1 Nr. 11 Biotopverordnung
- c. Schutz für Gewässerrandstreifen: Umwandlungsverbot, siehe § 38 Wasserhaushaltsgesetz – WHG, § 38 a Landeswassergesetz – LWG;
- d. Wasserschutzgebiete: Umwandlung verboten, Pflegeumbruch nur mit Genehmigung der unteren Wasserbehörde, § 4 Abs. 2 Landeswassergesetz
- e. Vorgaben für überschwemmungsgefährdete Bereiche, siehe § 57 ff. LWG

- f. Schutz für erosionsgefährdete Hänge, Überschwemmungsgebiete, Standorte mit hohem Grundwasserstand, Moorstandorte: Grünlandumbruch ist zu unterlassen, siehe § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG; Maßnahmen zur Intensivierung der Entwässerung zur Ermöglichung der Ackernutzung auf diesen Standorten unterfallen zudem der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und damit der Genehmigungspflicht, siehe § 17 Abs. 3 BNatSchG i.V. m. § 8 Abs. 1 Nr. 10 LNatSchG
- g. Dauergrünland in Wiesenvogelgebieten: Dauergrünland-Umwandlung genehmigungspflichtig; Neuanlage von Dauergrünland mit besonderer Qualität aufgrund der artenschutzrechtlichen Bestimmungen insbesondere §§ 44 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 Satz 2 BNatSchG, siehe Erlass MELUR vom 18. Dezember 2013, Az.: V 507 -5300.012-5 und Erlass MELUND vom 20. Dezember 2017, Az.: V52 – 70955/201
- h. Schutz der FFH-Lebensraumtypen: Eingriffsverbot und Verbot zur Beseitigung des den Schutz begründenden Flächenbewuchses in den Schutzbestimmungen bzw. durch das allgemeine Verbot von Veränderungen und Störungen nach § 33 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG und siehe bereits oben a. zweiter Spiegelstrich
- i. Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete: Verbot oder zumindest Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland standardmäßig in Naturschutz- und Landschaftsschutzgebietsverordnungen

Wie damit erkennbar wird, gelten diese anderweitigen Schutzbestimmungen auch und gerade für die in § 3 des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Schutzkulisse, so dass ein Erfordernis für einen zusätzlichen landesrechtlichen Schutz nicht erkennbar ist.

3. Unverhältnismäßiger Grundrechtseingriff durch Fortbestand des DGLG

Angesichts des dargestellten allgemeinen prämierechtlichen und des spezifischen ordnungsrechtlichen Schutzes des Dauergrünlandes stellt zusätzlicher pauschaler Schutz des Dauergrünlandes durch das DGLG einen unverhältnismäßigen und damit verfassungswidrigen Eingriff in das nach Artikel 14 Grundgesetz geschützte Grundeigentum dar.

Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht (BVerfGE 102, 1 (15) = NJW 2000, 2573 (2574)). Die Eigentumsgarantie steht in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie persönlicher Freiheit (BVerfGE 24, 367 (384) = NJW 1969, 309) und gewährleistet die privat verfügbare ökonomische Grundlage individueller Freiheit (BVerfGE 97, 350 (370) = NJW 1998, 1934 (1936)). Das verfassungsrechtliche Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (BVerfGE 102, 1 (15) = NJW 2000, 2573 (2574); NVwZ 2014, 211 (213)). Es soll dem Eigentümer als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein (BVerfGE 102, 1 (15) = NJW 2000, 2573 (2574); NVwZ 2014, 211 (213) f.); so und zitiert nach BeckOK GG/Axer, 29. Ed. 1.3.2015, GG Art. 14 Rn. 1.

Für landwirtschaftliches Grundeigentum ist die freie Entscheidung über die Art und Weise der Bodenertragsnutzung von essentieller Bedeutung. Dies gilt im besonderen Maße in Schleswig-Holstein mit einer hohen Zahl von Vollerwerbsbetrieben, die ihre landwirtschaftlichen Flächen zur Existenzsicherung für ihre Familie nutzen.

Der Wechsel in der Bewirtschaftung von Acker- zu Grünlandnutzung und umgekehrt ist eine übliche, nicht selten gebotene und zum Teil notwendige Maßnahme der Landbewirtschaftung. Dieser dient insbesondere der Gesunderhaltung des Bodens, der Vermeidung und Eindämmung von Pflanzenkrankheiten und der Sicherung eines nachhaltigen Ertrages.

Die Umwandlung von Grünland in Ackerland präventiv zu untersagen bzw. unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen und von Ersatzdauergrünlandgestaltung abhängig zu machen, nur weil eine Fläche mehr als fünf Jahre in Gras gelegen hat, stellt deshalb einen wesentlichen Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Grundeigentum dar. Hinzukommt als wesentliche Eigentumseinschränkung, dass die Dauergrünlandnutzung auf den Ersatzflächen für mindestens fünf Jahre festgeschrieben wird.

Der Evaluierungsbericht der Landesregierung vom 16. März 2018 (Landtags-Drucksache 19/609) weist selbst auf die erheblichen Wertverluste hin, die durch die Festschreibung der Dauergrünlandnutzung entstehen. Gerade der Wechsel der Nutzung bei geänderten Rahmenbedingungen ist dem Kernbereich des Wirtschaftsgrundrechts Eigentum zuzurechnen, weil das Grundeigentum anderenfalls droht zur leeren, nicht mehr sinnvoll nutzbaren und damit wertlosen Hülle zu werden.

Von daher bedürfte es ganz besonders bedeutsamer Gründe, eine solch restriktive Regelung generell im gesamten Land für alle Dauergrünlandflächen unabhängig von ihrer ökologischen Wertigkeit festzuschreiben. Vom Vorliegen hinreichend gewichtiger Gründe war man offenbar im Rahmen des Entwurfs des Dauergrünlandhaltungsgesetzes im Jahr 2013 ausgegangen, hatte man doch alle denkbaren Gründe des Umwelt- und Naturschutzes angeführt, um das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und Ersatzflächenauflage zu rechtfertigen (Klimaschutz, Grundwasserschutz, Schutz der Oberflächengewässer, Hochwasserschutz, Bodenschutz).

Diese Gründe treffen so pauschal aber nicht zu, wie wir bereits 2013 in unserer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf dargelegt haben:

a. Klimaschutz/CO₂-Minderung

Grundwasserbeeinflusste Böden weisen ein erhebliches Kohlenstoffspeicherungspotential auf, wohingegen dieses bei mineralischen, nicht grundwasserbeeinflussten Böden allerdings begrenzt ist. Auch nach einer langjährigen Nutzung als Dauergrünland weisen diese Böden im Vergleich zur Ackernutzung mit dem Anbau von Mais nur geringe Unterschiede in der Boden-C-Speicherung auf (Tode, 2011). Das Freisetzungspotential von CO₂ bei einem Umbruch auf einem mineralischen, nicht grundwasserbeeinflussten Boden ist folglich gering. Auch ist das Freisetzungspotential nach einem Dauergrünlandumbruch abhängig von dem Alter der Grünlandnarbe. Nach dem Gesetz gilt das Umwandlungsverbot

bereits nach fünf Jahren Grünlandnutzung. Das Umbrechen einer erst fünf Jahre alten Grünlandnarbe hat nur ein geringes CO₂- Freisetzungspotential und ein deutlich geringeres als eine 20-jährige Grünlandnarbe.

b. Fließgewässerschutz und Grundwasserschutz

Auch unter diesem Gesichtspunkt muss genauer differenziert werden. Arbeiten des Instituts Pflanzenbau und Pflanzenzüchtung, Abteilung Grünland und Futterbau/ Ökologischer Landbau der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, haben gezeigt, dass auch hier die Bodeneigenschaften einen entscheidenden Einfluss auf die Stickstoff-Austräge und damit auf die Auswaschung in das Grundwasser haben.

Zweifelsfrei kommt es nach einem Grünlandumbruch zu einer vermehrten Stickstofffreisetzung, allerdings sind diese in Bezug auf ihre Nachhaltigkeit stark vom Boden abhängig. Unter Moorböden ist eine längerfristige zusätzliche N-Fracht nach einem Grünlandumbruch und folgender Ackernutzung zu beobachten. Auf sandigen Böden der Geest und sandigen Lehmböden hingegen waren erhöhte N-Frachten ausschließlich in der Sickerwasserperiode direkt nach dem Grünlandumbruch nachweisbar. Durch produktionstechnische Umstellungen, zum Beispiel durch die Einsaat einer Zwischenfrucht, können kritische N-Austräge über das Sickerwasser vermieden werden und so trotz eines Grünlandumbruchs der Grundwasserschutz sichergestellt werden.

c. Bodenschutz

Die Argumentation in der Gesetzesbegründung scheint davon auszugehen, dass Ackerbau nach der guten fachlichen Praxis, wie dieser bei einer Umwandlung von Dauergrünland zu Acker erfolgen würde, den Anforderungen an den Bodenschutz nicht erfüllt. Bodenverdichtungen und Strukturschäden entstehen jedoch bei der üblichen Beachtung der guten fachlichen Praxis nicht. Auch intensiv genutzte Ackerstandorte weisen einen Humusgehalt und eine biologische Aktivität dergestalt auf, dass die natürliche Bodenfruchtbarkeit gesichert ist. Diese ist insofern von mehreren Faktoren, vor allem von natürlichen Einflüssen wie Bodenart und Klima, abhängig. In Bezug auf die Schutzfunktion des Dauergrünlandes vor Bodenerosion ist anzumerken, dass es extra ein detailliertes Erosionskataster gibt. Mit Hilfe dieses Katasters werden einzelne Feldblöcke anhand ihrer Bodenart, der vorherrschenden Windrichtung und der Windhindernisse in Bezug auf ihre Erosionsgefährdung eingestuft. Dabei wird generell die Annahme der „trockenen Schwarzbrache“ – also dem „worst-case-Stadium“ – unterstellt. Unberücksichtigt bleibt, dass dieses Stadium selbst bei einer ackerbaulichen Bodennutzung aufgrund der Bodenbedeckung und der Bodenfeuchte nie ganzjährig vorliegt. Die Ergebnisse dieses Katasters überschätzen folglich die tatsächliche Gefährdung. Landesweit sind circa 1 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen als wassererosionsgefährdet und 5 % als winderosionsgefährdet eingestuft und damit ihre Bewirtschaftungsauflagen CC-relevant. Derartige Vorgaben sind nach DIN 19708 und DIN 19706 erst bei der Stufe 5, also einer sehr hohen Erosionsgefährdung, gerechtfertigt. Für diese Flächen gibt es Bewirtschaftungsauflagen, die eine Erosion vermeiden sollen; eine ackerbauliche Nutzung ist auch bei diesen Gefährdungsstufen zulässig.

Die pauschale Regelung des Gesetzes steht zu dieser differenzierenden Herangehensweise im Widerspruch und erkennt diesen Maßnahmen somit ihre Tauglichkeit ab.

d. Schutz der Biodiversität

Dauergrünland ist in Europa das Agrarökosystem mit den höchsten Potenzialen für botanische Diversität. Allerdings sind artenreiche Grünlandbestände an eine geringe Bewirtschaftungsintensität und an einen niedrigen Trophiestatus des Bodens gekoppelt. Im konventionellen wie im ökologischen Landbau in Schleswig-Holstein ist in der Regel nicht von artenreichen Grünlandgesellschaften auszugehen (Wachendorf und Taube, 2001). Artenreiche Bestände beschränken sich auf wenige „hot-spots“ im Lande, weshalb nur etwa 12 % des Dauergrünlands mit einem hohen Naturschutzwert eingestuft werden (Taube, 2011). Auch unter diesem Gesichtspunkt ist ein generelles und pauschales Umwandlungsverbot für alle Dauergrünlandflächen nicht zu rechtfertigen.

Es ist ersichtlich, dass Dauergrünland nicht gleich Dauergrünland ist. Vielmehr muss der Schutzwert sowohl unter Berücksichtigung der „Qualität“ als auch im Zusammenhang mit den vorherrschenden Bodeneigenschaften differenziert betrachtet werden.

Nicht nur bei intensiver Schnittnutzung von ehemaligen Ackergrasbeständen, die in den Dauergrünlandstatus „hineingewachsen“ sind, ist die Wertigkeit als Lebensraum von (Brut-)Vögeln deutlich geringer als in anderen Dauergrünlandstrukturen. Auch hieraus wird deutlich, dass eine generelle Gleichbehandlung auf Grundlage der prämierechtlichen Dauergrünlanddefinition nicht gerechtfertigt ist.

Dies alles belegt, dass die angeführten Gründe keineswegs auf alle oder auch nur den überwiegenden Teil der Dauergrünlandflächen zutreffen. Allenfalls können sie nur für einen untergeordneten Teil Geltung beanspruchen. Das pauschale Umwandlungsverbot kann deshalb gerade nicht aus dem Rechtsgedanken der Situationsgebundenheit heraus gerechtfertigt werden.

Daher genügt es eben nicht darzulegen, dass Dauergrünland gewisse Funktionen haben *kann*. Für ein generelles Umwandlungsverbot wäre vielmehr zu begründen, dass dies im Regelfall zutrifft. Dies ist aber nicht der Fall. Im Gegenteil: Etwa ein Drittel des Dauergrünlandes sind intensive Mahdflächen zur Silograsgewinnung. Hier werden jährlich nicht nur vier bis fünf Schnitte durchgeführt, sondern es erfolgt im zwei- oder dreijährigen Rhythmus ein Umbruch und eine Neuansaat, um eine reinsortige und ertragreiche Grasnarbe sicherzustellen. Eine besondere ökologische Wertigkeit aufgrund von Artenvielfalt stellt sich hier nicht ein. Die Grünlandnutzung unterscheidet sich hier kaum von intensiver Ackernutzung.

Zudem ist daran zu erinnern, dass – wie oben unter 1. dargelegt wurde – die Anlässe, Gründe und Annahmen die zum Erlass des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes geführt haben, entfallen bzw. nicht eingetreten sind.

Hinzukommt, dass die angeführten Gründe und Ziele des Umwelt- und Naturschutzes bereits durch die oben unter 2. dargestellten detaillierten ordnungsrechtlichen

Vorschriften berücksichtigt und erreicht werden. Deshalb können sie eine darüber noch hinausgehende, allgemeine Beschränkung der Eigentümerbefugnisse nicht rechtfertigen.

Es ist reicht deshalb nicht und stimmt zudem nicht, wenn der Gesetzentwurf auf Seite 5 unter „B. Lösung“ schlichtweg behauptet, dass DGLG sei „nach wie vor unverzichtbar“, und sich dazu auf den Evaluierungsbericht der Landesregierung beaufert, zumal dieser dies keineswegs begründet, sondern lediglich einleitend die Ziele aus der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 2013 wiederholt.

Zur Vermeidung des vom Dauergrünlanderhaltungsgesetz ausgehenden unverhältnismäßigen Eingriffs in das verfassungsrechtlich geschützte Eigentum ist dieses deshalb aufzuheben bzw. nicht zu verlängern.

4. Einheitlichkeit des Dauergrünlandbegriffs

Die Anpassung des landesrechtlichen an den eu- und bundesrechtlichen Dauergrünlandbegriff ist dringend geboten, aber anders als die Gesetzesbegründung behauptet mit dem vorgelegten Vorschlag für einen neugefassten § 2 nicht gelungen.

Der Dauergrünlandbegriff und die dazu erlassenen Regelungen im europäischen und nationalen Prämienrecht sind durchaus komplex:

- a. Schon seit dem Jahr 2015 ist die landesrechtliche Regelung nicht mehr deckungsgleich mit den europäischen und nationalen Vorschriften. Die Erhaltungspflicht bezieht sich dort seither auf den Dauergrünlandbestand aus dem Jahr 2015 (s. Art. 45 Abs. 2 Satz 1 VO (EU) 1307/2013). Seitdem ist in Deutschland für seit dem Jahr 2015 neu entstandenes Dauergrünland kein Ersatzdauergrünland mehr zu stellen (vgl. § 16 Abs. 3 Nr. 2 DirektZahlDurchfG).

Es ist nicht zu begründen, warum diese Änderung nicht schon lange im Landesrecht nachvollzogen wurde. Wenn sich der europäische und der nationale Gesetzgeber damit begnügen, den Bestand an Dauergrünland zu schützen, bedürfte es schon besonderer Begründung, weshalb das im Land Schleswig-Holstein nicht auch ausreichen soll – gerade vor dem Hintergrund der dargestellten verfassungsrechtlichen Lage. Ein Erhaltungsgebot für den Bestand ist ein geringerer Eingriff als den Schutz auch auf neu entstehendes Dauergrünland zu erstrecken. Ein milderer aber ebenso geeignetes Mittel muss gewählt werden, um nicht gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot zu verstoßen. Es ist deshalb nicht nachzuvollziehen, dass der Gesetzentwurf insoweit keine Änderung beinhaltet.

- b. Der Gesetzentwurf sieht auch keine Freistellung vor von der Pflicht zur Ersatzflächengestellung bei der Umwandlung von Dauergrünland, das im Rahmen von Agrarumwelt- und Agrarumwelt-Klima-Maßnahmen entstanden ist (vgl. § 16 Abs. 3 Nr. 1 DirektZahlDurchfG). Dies minimiert die Bereitschaft der Landwirte Agrarumwelt-Klima-Maßnahmen überhaupt einzugehen. Um dies zu ändern und dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot zu entsprechen, müsste auch diese Freistellung Aufnahme in das Gesetz finden.
- c. Wie die Gesetzesbegründung zutreffend aber sehr verkürzt erwähnt, ist im EU-Recht die Option eingeführt worden, die Entstehung von Dauergrünland – auch

rückwirkend – davon abhängig zu machen, dass die Grünlandfläche nicht gepflügt wurde (vgl. Art. 4 Abs. 1 Buchst. h, Abs. 2 Unterabs. 3 Buchst. a VO (EU) 1307/2013). Von dieser Option ist national Gebrauch gemacht worden (vgl. § 2a DirektZahlDurchfG).

Die vorstehend unter a., b. und c. genannten Erweiterungen und Modifikation des Dauergrünlandbegriffs sind aber keineswegs die einzigen:

- d. Seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 2. Oktober 2014 (Az.: C-47/13) sind nach Auffassung der EU-Kommission auch Brachflächen, die länger als fünf Jahre (selbst-)begrünt waren, als Dauergrünland einzustufen. Da diese Regelung im Verhältnis zu Deutschland streitig war, hat die Kommission eine klarstellende Regelung getroffen, wonach diese Flächen weiterhin als Ackerland behandelt werden dürfen, die Fünf-Jahres-Frist aber mit dem 1. Januar 2018 zu laufen beginnt (vgl. Art. 4 Abs. 1 letzter Satz VO (EU) 1307/2013).
- e. Das europäische Recht räumt den Mitgliedstaaten u.a. die Option ein, Flächen zu Dauergrünland zu erklären, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen (vgl. Art. 4 Abs. 1 Buchst. h Unterbuchst. i VO (EU) 1307/2013). Auch von dieser Option hat Deutschland Gebrauch gemacht (vgl. § 2 DirektZahlDurchfG).

Von all diese Erweiterungen und Modifikationen des Dauergrünlandbegriffs werden vom Landesrecht bislang zu c. und e. nachvollzogen. Zwei unterschiedliche Dauergrünlandbegriffe im europäischen und nationalen Prämienrecht einerseits und im Ordnungsrecht des Landes andererseits anwenden und verwalten zu wollen, muss zwangsläufig zu erblichen Schwierigkeiten und letztlich zu zwei verschiedenen Flächenkatastern führen. Dies ist weder der Verwaltung und erst recht nicht den Landwirten zumutbar, geschweige denn einem Besonnenen zu vermitteln.

Hinzu kommt, dass abgesehen von der Begriffsdefinition sich weitere Fragen der entsprechenden Anwendung im Landesrecht stellen:

- f. Wenn nun die Pflugregelung (vorstehend c.) in das Landesrecht übernommen werden soll, müsste zudem geklärt und geregelt werden, ob und inwieweit auch das Landesrecht die rückwirkende Entlassung von Flächen aus dem Dauergrünlandstatus zulassen soll.
- g. Zudem ist der betroffene Personenkreis im europäischen und nationalen Recht und im Landesrecht unterschiedlich. Während das Landesrecht auch für Nicht-Prämienantragsteller gilt, schließt das Prämienrecht noch ökologisch wirtschaftende Betriebe und Kleinerzeuger von der Anwendung aus. Im Rahmen der Pflugregelung wird künftiges Pflügen nur anerkannt, wenn es bei der Landwirtschaftsbehörde angezeigt wird. Übernimmt das Landesrecht die Pflugregelung (und die übrigen Erweiterungen und Modifikationen des Dauergrünlandbegriffs – was dringend geboten ist –) müsste diese Anzeigeverfahren auch für diese Betriebe gesondert eingeführt werden. Unklar ist schon, wie bei Nicht-Antragstellern, Öko-Betrieben und Kleinerzeugern nachvollzogen werden soll, seit wann die Flächen mit Gras oder Grünfütter bestanden sind.

Der Dauergrünlandbegriff ist – wie die Rechtsentwicklung allein seit 2013 zeigt – keineswegs statisch, sondern hoch dynamisch. Es wird also nicht genügen im Sinne einer Momentaufnahme den derzeitigen Dauergrünlandbegriff ins Landesrecht zu übernehmen. Auch eine dynamische Verweisung ist nicht ohne weiteres möglich, da die Definition ja in der Regel nicht in ihrem Grundbestand geändert, sondern wie dargestellt in der einen oder anderen Hinsicht erweitert oder modifiziert wird und dies zudem an höchst unterschiedlichen Stellen im europäischen bzw. nationalen Recht. Es ist nicht vorstellbar, wie eine zweifelsfreie Verweisung darauf und auf die künftig noch zu erwartenden Änderungen möglich sein soll.

All diese Schwierigkeiten lassen sich vermeiden, wenn man das Dauergrünlanderhaltungsgesetz ersatzlos aufhebt bzw. auslaufen lässt. Unabhängig davon, dass dies – wie dargelegt – verfassungsrechtlich geboten ist, sprechen dafür die Vermeidung der dargestellten, kaum überwindbaren Schwierigkeiten, die aus der Existenz der landesrechtlichen Parallelregelung erwachsen.

Man kann nicht stets über Bürokratieabbau nur reden, man muss auch handeln.

5. Erweiterung um Winderosionsflächen

In Art. 1 Ziffer 3. des Gesetzentwurfs ist vorgesehen, die in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DGLG enthaltene „Schutzkulisse“, in der die Umwandlung von Dauergrünland verboten ist, um Flächen mit sehr hoher Winderosionsgefährdung zu erweitern.

Für Flächen mit Winderosionsgefährdung sind dezidierte Bewirtschaftungseinschränkungen bereits durch § 6 Abs. 4 AgrarZahlVerpflV geregelt, die zudem noch durch § 4 Abs. 1 und 2 der Landesverordnung zur Einteilung der Wasser- und Winderosionsgefährdung landwirtschaftlicher Flächen¹ modifiziert und differenziert werden.

Es ist nicht erkennbar, weshalb zusätzlich noch ein Umwandlungsverbot festgeschrieben werden muss. Dies wird auch nicht näher dargelegt oder begründet.

Außerdem erfolgt im Gesetzentwurf keine abschließende eigenständige Definition, was unter winderosionsgefährdeten Flächen zu verstehen ist (was übrigens in gleicher Weise für die wassererosionsgefährdeten Flächen gilt). Es erfolgt auch keine Bezugnahme auf die Bestimmungen der AgrarZahlVerpflV oder die Landesverordnung zur Einteilung der Wasser- und Winderosionsgefährdung landwirtschaftlicher Flächen. Dies würde im Übrigen auch kaum weiterführen, weil beide Rechtsvorschriften den Begriff einer „sehr hohen Winderosionsgefährdung“ gar nicht kennen, sondern andere Einstufungen verwenden. Hinzu kommt, dass nach diesen Vorschriften nur Ackerflächen als erosionsgefährdet eingestuft werden, nicht aber Dauergrünlandflächen, um die es in § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 DGLG geht.

Der im Gesetzentwurf enthaltene lapidare Verweis auf eine DIN-Norm reicht nicht aus um die Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots zu erfüllen, da sich aus dem Gesetz selbst Inhalt und Reichweite eines Verbotes ergeben müssen. Es darf dazu nicht auf nichtgesetzliche Grundlagen verwiesen werden, zumal diese nicht frei verfügbare und einsehbar, sondern nur kostenpflichtig zu beziehen

¹ Verkündet als Artikel 3 der Landesverordnung zur Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik 2015 vom 16. Juli 2015 (GVOBl. S. 297, 299)

sind. Es bleibt auch offen, ob es sich um eine statische Verweisung oder eine dynamische Verweisung auf die DIN-Norm in ihrer jeweiligen Fassung handeln soll. Bei einer dynamischen Verweisung wäre die Verfassungsmäßigkeit der Regelung nicht gegeben, denn dann könnte ein demokratisch nicht legitimierte Gremium über die räumliche Reichweite einer Rechtsnorm entscheiden. Bei einer statischen Verweisung wären zumindest die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Ausfertigung und Verkündung aus Artikel 46 Landesverfassung und Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz nicht gewahrt. Damit entspricht der Gesetzestext nicht den Anforderungen wie sie das Bundesverwaltungsgericht für die Bezugnahme auf privatrechtliche Regelwerke in seinem Urteil vom 27. Juni 2013 (Az.: 3 C 21.12; NJOZ 2013, 1754) aufgestellt hat. In dieser Entscheidung hat das Gericht die Bezugnahme nur gebilligt in einem Bereich, in dem es um die das Inverkehrbringen und den Betrieb technischer Anlagen und Geräte ging, was hier evident nicht der Fall ist. Anders als dort sollen sich hier aus der Bezugnahme nicht technische Zulassungsbestimmungen von Anlagen und Geräten ergeben, sondern die räumliche Reichweite eines unmittelbar geltenden Umwandlungsverbots also die Frage, auf welche Flächen in der Außenwelt es sich konkret bezieht. Auch hieran wird noch einmal deutlich, dass eine zu unbestimmte Normierung vorliegt, weil das Dokument, auf das Bezug genommen wird, den verfügbaren Teil der Vorschrift nicht nur konkretisiert, sondern letztlich erst formuliert, der Regelungsinhalt des Gesetzes also ohne Heranziehung der in Bezug genommenen Dokumente überhaupt nicht erkennbar ist. Die Regelung ist damit nicht hinreichend bestimmt bzw. der Regelungsinhalt ist nicht vollständig beschlossen, ausgefertigt und verkündet und damit verfassungsrechtlich unzulässig und unwirksam.

Die Aufnahme der winderosionsgefährdeten Flächen in die Verbotskulisse ist demnach weder erforderlich, noch in der verfassungsrechtlich gebotenen Form vorgesehen und daher wegen Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Übermaßverbot, das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot und die verfassungsrechtlichen Formvorschriften unzulässig.

6. Begrenzung der Konzentrationswirkung der Genehmigung

Es ist nicht nachvollziehbar, dass die in Art. 4 Abs. 5 vorgesehene Konzentrationswirkung des Verfahrens nach dem DGLG nun auf das Agrar-, Wasser- und Naturschutzrecht begrenzt werden soll. Dadurch ergibt sich für den Rechtsunterworfenen die erhebliche Rechtsunsicherheit, ob er nach Erteilung der Genehmigung mit der Umwandlung beginnen kann oder ob noch andere Rechtsvorschriften entgegenstehen oder weitere Erlaubnisse erforderlich sind.

Die im Gesetzentwurf gegebene Begründung für die Reduzierung der Konzentrationswirkung ist – mit Verlaub – abenteuerlich. Dort heißt es, dass den federführenden Landwirtschaftsbehörden die weiteren Fachbehörden für z.B. archäologische oder straßenbauliche Belange „i.d.R. gar nicht bekannt sind“. Dass die für unterschiedliche Belange zuständigen Behörden des Landes sich untereinander nicht kennen, ist schon für sich genommen ein ungewöhnliches Eingeständnis. Wenn dem aber so ist, dann gilt das doch wohl erst recht für den einfachen Bürger. Es wird aber nicht dargelegt geschweige denn begründet, weshalb man ihm gleichwohl die dargestellte Rechtsunsicherheit aufbürden will, dass die ihm erteilte Genehmigung nicht ausreichend sein könnte und er bei Vornahme der Umwandlung womöglich gegen andere Rechtsvorschriften verstößt und die Umwandlung deshalb unter Umständen rückgängig zu machen ist.

Die Überbürdung dieses Risikos auf den Antragsteller ist nicht gerechtfertigt und es ist die uneingeschränkte Konzentrationswirkung beizubehalten.

7. Befristung

Entschließt man sich gleichwohl zu einer Änderung des DGLG, so ist es geboten, die Regelung erneut zu befristen. Wie der bisherige Verlauf gezeigt hat, unterliegt der betroffene Regelungsbereich laufend Änderungen, was für die landwirtschaftliche Produktion ohnehin gilt vor dem Hintergrund sich ändernder Rentabilitäten, Anbaubedingungen und nicht zuletzt Änderungen von Witterung und Klima. Nach dem derzeitigen Stand wird die nächste Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik den Mitgliedstaaten auch für das Gebot der Dauergrünlanderhaltung mehr Freiräume gewähren.

Eine regelmäßige Überprüfung des Umwandlungsverbots ist aus all diesen Gründen sinnvoll und auch aus Gründen der Bürokratiebegrenzung geboten. Deshalb ist erneut eine Befristung des Gesetzes vorzusehen.