

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Parlamentarischen Geschäftsführer
der CDU-Fraktion
Herrn Hans-Jörn Arp, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 19.06.2013

Mein Zeichen: L 202 – 79/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

28.08.2013

Gesetzentwurf zum Dauergrünlanderhaltungsgesetz (Drs. 18/890)

Sehr geehrter Herr Arp,

mit Schreiben vom 19.06.2013 haben Sie um Prüfung von Fragen zu der Übergangsbestimmung im Gesetzentwurf zum Dauergrünlanderhaltungsgesetz (Drs. 18/890) gebeten.

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

Wie ist die Formulierung des § 8 „Übergangsbestimmungen“ mit ihrem rückwirkenden Wiederherstellungsgebot rechtlich zu bewerten? Welche Bedenken gibt es gegen die Formulierung und wie werden diese – auch unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes – bewertet?

1. Ausgangslage

Der Entwurf eines Dauergrünlanderhaltungsgesetzes (DGLG-E) ist in Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsgesetz – DGLG) und zur Änderung anderer Vorschriften (Drs. 18/890) enthalten. Dabei regelt der Entwurf des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes das Verbot der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland (§ 1 Satz 1 DGLG-E). Dauergrünland im Sinne des Gesetzes sind Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und min-

destens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge eines landwirtschaftlichen Betriebes waren (§ 2 Satz 1 DGLG-E).

§ 3 Abs. 1 Satz 1 DGLG-E bestimmt, dass die Umwandlung von Dauergrünlandflächen in Ackerland (Umwandlung) grundsätzlich verboten sein soll. Wird eine Umwandlung ohne zuvor erteilte Zulassung nach § 4 Abs. 1 oder 2 DGLG-E festgestellt, ist die betroffene Fläche gem. § 3 Abs. 2 DGLG-E unverzüglich als Grünland wiederherzustellen, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände wiederhergestellt werden können. Dies soll u. a. möglich sein, wenn nachträglich eine Ausnahme oder Befreiung beantragt und bewilligt wird (Drs. 18/890, S. 30).

Vor diesem Hintergrund bestimmt § 8 DGLG-E („Übergangsbestimmungen“), dass Dauergrünland, das zwischen dem Tag der Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Landtag und dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes umgewandelt wurde, unverzüglich wiederhergestellt werden muss. Dabei soll § 3 Abs. 2 DGLG-E entsprechend gelten, so dass auch hier nachträglich eine Ausnahme oder Befreiung möglich sein soll. Unabhängig davon tritt das Gesetz gemäß seinem Art. 6 am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

In der Gesetzesbegründung zum Dauergrünlanderhaltungsgesetz heißt es hierzu, § 8 Satz 1 DGLG-E enthalte die Verpflichtung zur Wiederherstellung von Dauergrünland, das in dem Zeitraum ab Zuleitung des Gesetzes an den Landtag bis zum Inkrafttreten des Gesetzes umgebrochen wurde. Dieses *rückwirkende Wiederherstellungsgebot* sei zumutbar, weil die Landwirte sich spätestens seit diesem Zeitpunkt nicht mehr auf Vertrauensschutz berufen könnten. Das vorgesehene Gesetz sei frühzeitig mit den betroffenen Verbänden diskutiert worden. Es habe eine breit angelegte Verbandsanhörung stattgefunden. Die rückwirkende Wiederansaatverpflichtung sei daher zulässig. Sie sei auch erforderlich, um sogenannte Ankündigungseffekte (hier: umfangreiche Dauergrünlandumwandlungen aufgrund der Ankündigung des Gesetzes) zu vermeiden. Mit Satz 2 werde klargestellt, dass die Wiederansaat der Fläche entfällt, wenn nachträglich eine Ausnahme oder Befreiung für die erfolgte Umwandlung beantragt und erteilt werde (Drs. 18/890, S. 42, Hervorhebung durch Verf'in).

Nach gegenwärtiger Rechtslage ergibt sich ein generelles Verbot des Umbruchs von Grünland allein aus § 2 Abs. 1 Satz 1 der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung vom

13.05.2008¹. Danach dürfen Inhaberinnen und Inhaber von Betrieben, die Direktzahlungen beantragen, für die Dauer des Bezugs von Direktzahlungen nicht umbrechen.² Folge eines Umbruchs entgegen § 2 Abs. 1 Satz 1 Dauergrünland-Erhaltungsverordnung ist allerdings keine Verpflichtung zur Wiederherstellung des Dauergrünlandes, sondern eine Prämienkürzung.

2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit rückwirkender Regelungen

Die Regelung in § 8 Satz 1 DGLG-E könnte unter dem Gesichtspunkt des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 GG) und der Grundrechte problematisch sein, weil sie an einen Tatbestand – Umwandlung von Dauergrünland – anknüpft, der in der Vergangenheit liegt, also vor Inkrafttreten des Gesetzes erfüllt worden ist.

Soweit gesetzliche Regelungen sich rückwirkend auswirken, müssen sie den **Rechtsgedanken der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes** Rechnung tragen.³ Daher „bedarf es besonderer Rechtfertigung, wenn der Gesetzgeber die Rechtsfolge eines der Vergangenheit zugehörigen Verhaltens nachträglich belastend ändert. (...) Es würde den Einzelnen in seiner Freiheit erheblich gefährden, dürfte die öffentliche Gewalt an sein Verhalten oder an ihn betreffende Umstände im nachhinein belastendere Rechtsfolgen knüpfen, als sie zum Zeitpunkt seines rechtserheblichen Verhaltens galten“ (*BVerfGE* 97, 67, 78). Dabei sind die Grundrechte besonders zu beachten, „unter deren Schutz ‚Sachverhalte ins Werk‘ gesetzt worden sind“ (*BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 146).

2.1 Verbot rückwirkender Bestrafung (Art. 103 Abs. 2 GG)

Absolut unzulässig ist die Rückwirkung im Anwendungsbereich des Art. 103 Abs. 2 GG, wonach eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. An Art. 103 Abs. 2 GG sind auch Sanktionen zu messen, die keine Strafe sind, aber wie eine Strafe wirken (*BVerfGE* 35, 311, 320; 74, 358, 375 f.; 110, 1, 13 f.). Diese Voraussetzung ist jedoch nicht bereits dann erfüllt, wenn eine Maßnahme mit einer Einbuße an Freiheit oder Vermögen verbunden

¹ GVOBl. S. 233.

² Dies gilt seit der Bekanntgabe der Feststellung, dass sich der Anteil des Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche bezogen auf das Referenzjahr 2003 in der Region Schleswig-Holstein/Hamburg um mehr als 5 % verringert hat, vgl. Amtsbl. 2008, S. 588. Würde zu einem späteren Zeitpunkt ermittelt, dass der Rückgang des Dauergrünlandanteils unter 5 % liegt, würde auch diese Feststellung von der zuständigen Behörde öffentlich bekannt gegeben. Ab dem auf die Bekanntmachung folgenden Tag würde das in § 2 Dauergrünland-Erhaltungsverordnung geregelte Umbruchverbot außer Kraft treten.

³ *BVerfGE* 31, 222, 225: „Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehört die Rechtssicherheit. Für den Bürger bedeutet Rechtssicherheit in erster Linie Vertrauensschutz.“

ist und damit faktisch „die Wirkung eines Übels“ entfaltet. Bei der Beurteilung des pönalen Charakters einer Rechtsfolge sind vielmehr weitere wertende Kriterien heranzuziehen, insbesondere der Rechtsgrund der Anordnung und der vom Gesetzgeber mit ihr verfolgte Zweck (*BVerfG*, NJW 2013, S. 1418, 1425; vgl. auch *BVerfGE* 110, 1, 14).

§ 8 DGLG-E sieht vor, dass Dauergrünland, das zwischen dem Tag der Zuleitung an den Landtag und dem Tag des Inkrafttretens des Gesetzes umgewandelt wurde, grundsätzlich unverzüglich wiederhergestellt werden muss. Auch wenn diese Maßnahme für die Betroffenen die „Wirkung eines Übels“ entfaltet, handelt es sich dabei doch nicht um eine strafähnliche Maßnahme i. S. d. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Notwendig dafür wäre, dass nach Anlass und Zweck auf einem strafrechtlichen Schuldvorwurf aufgebaut würde und die vergeltende Sanktion im Vordergrund stünde (*Degenhart*, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 103 RN 57).

Vorliegend wird aber nicht an ein schuldhaftes Verhalten der Betroffenen angeknüpft. Zudem steht – anders als bei den in § 7 DGLG-E geregelten Ordnungswidrigkeiten – nicht die Sanktion im Vordergrund. Intention des Gesetzentwurfs ist es vielmehr, „Ankündigungseffekte (hier: umfangreiche Dauergrünlandumwandlungen aufgrund der Ankündigung des Gesetzes) zu vermeiden“ (Drs. 18/890, S. 42). Die Regelung unterfällt daher nicht dem Anwendungsbereich des Art. 103 Abs. 2 GG.

2.2 Grundrechtsschutz gegenüber rückwirkenden Gesetzen

Außerhalb des Strafrechts stützt das Bundesverfassungsgericht die Beschränkung der Rückwirkung von Gesetzen auf das Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG und die Grundrechte (*BVerfGE* 95, 64, 82; vgl. auch *BVerfGE* 88, 384, 403). Soweit **Eigentumspositionen** berührt sind, findet der Schutz gegenüber rückwirkenden Gesetzen in **Art. 14 Abs. 1 GG** eine eigenständige Ausprägung. Dies folge aus dem Umstand, dass es zu den Funktionen der Eigentumsgarantie gehört, dem Einzelnen Rechtssicherheit hinsichtlich der durch sie geschützten Güter zu gewährleisten und das Vertrauen auf das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum zu schützen (*BVerfGE* 95, 64, 82; *BVerfGE* 36, 281, 293; stRspr; vgl. hierzu auch *Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 172 ff.).

Vorliegend ordnet § 8 DGLG-E an, dass Ackerland, das ab einem bestimmten Stichtag aus Dauergrünland umgewandelt worden ist, unverzüglich als Dauergrünland wie-

derhergestellt werden muss. Damit wird den betroffenen Landwirten eine bestimmte Form der Nutzung ihres Grundeigentums vorgegeben.

Hierdurch ist das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete Eigentumsgrundrecht betroffen. Es handelt sich allerdings nicht um eine Enteignung i. S. d. Art. 14 Abs. 3 GG, die „auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gerichtet“ (*BVerfGE* 70, 191, 199 f.) wäre. Vielmehr geht es um „die generelle und abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber hinsichtlich solcher Rechtsgüter, die als Eigentum im Sinne der Verfassung zu verstehen sind“ (*BVerfGE* 52, 1, 27). Es handelt sich daher um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.

Vor diesem Hintergrund steht vorliegend in Frage, ob die Vorschrift des § 8 DGLG-E das im Gewährleistungsbereich des Art. 14 Abs. 1 GG zu berücksichtigende Vertrauensschutzprinzip verletzt.⁴ Dies wäre dann der Fall, wenn sie eine verfassungsrechtlich unzulässige Rückwirkung enthielte. Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet insoweit zwischen der sog. „echten“ und der „unechten“ Rückwirkung von Gesetzen.⁵

2.2.1 Echte Rückwirkung

Eine Rechtsnorm entfaltet danach echte Rückwirkung, wenn sie nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände⁶ gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“, *BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 146 m. w. N.; vgl. auch *Sachs*, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 RN 133). Normen mit echter Rückwirkung sind grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig (*BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 146 m. w. N.; *BVerfGE* 127, 1, 17; 127, 31, 47; 127, 61, 75; 97, 67, 78; vgl. auch *Sachs*, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 RN 133; *Schnapp*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz,

⁴ Im Übrigen muss der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Er muss sich dabei im Einklang mit allen anderen Verfassungsnormen halten; insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden (vgl. *BVerfG*, NVwZ 2005, 1412, 1413 m. w. N.). Diesen Fragen wird hier vor dem Hintergrund des Gutachtenauftrags nicht im Einzelnen nachgegangen.

⁵ Zu den unterschiedlichen Begrifflichkeiten in der Rechtsprechung des Ersten und des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 VII RN 78; *BK-Robbers*, Grundgesetz, Art. 20 Abs. 1 RN 2440 ff.

⁶ *BVerfGE* 123, 186, 257: „Entscheidend aber ist, dass der von der Rückwirkung betroffene Tatbestand vor der Verkündung des Gesetzes nicht nur begonnen hat, sondern bereits abgewickelt war.“

6. Aufl. 2012, Art. 20 RN 41; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 VII RN 80; *Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 79 RN 32 ff.).

Eine unechte Rückwirkung liegt dagegen vor, wenn eine Norm auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft einwirkt und damit zugleich die betroffene Rechtsposition entwertet, wenn belastende Rechtsfolgen also erst nach ihrer Verkündung eintreten, tatbestandlich aber von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst werden („tatbestandliche Rückanknüpfung“, *BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 146 m. w. N.; vgl. auch *Sachs*, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 RN 136). Gesetzliche Regelungen mit unechter Rückwirkung sind nicht grundsätzlich unzulässig, soweit sie mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen und bei Abwägung mit den Belangen des Gemeinwohls das schutzwürdige Vertrauen des Betroffenen nicht den Vorrang verdient (*Sachs*, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 RN 136 m. w. N.).

Wie bereits dargestellt wurde, unterliegen Landwirte – soweit Umwandlungsverbote aufgrund besonderer Rechtsvorschriften außer Betracht bleiben – gegenwärtig einem generellen Umbruchverbot für Dauergrünland nur, wenn sie Direktzahlungen erhalten. Auch dieses Umbruchverbot sieht als Rechtsfolge jedoch keine Wiederherstellungsverpflichtung vor. Das bedeutet, dass Landwirte, die keine Direktzahlungen erhalten, nach gegenwärtiger Rechtslage vorbehaltlich spezialgesetzlicher Umwandlungsverbote berechtigt sind, Dauergrünland umzuwandeln, ohne negative Rechtsfolgen zu gewärtigen. Direktzahlungsempfänger unterliegen zwar bereits gegenwärtig einem Umbruchverbot, aus dem sich jedoch keine Wiederherstellungsverpflichtung ergibt.

Aus Sicht der betroffenen Landwirte stellt sich § 8 DGLG-E daher so dar, dass ein gegenwärtig u. U. völlig rechtmäßiges Verhalten im Nachhinein mit einer belastenden Rechtsfolge belegt bzw. ein Verhalten einer belastenden Rechtsfolge unterworfen wird, die zum Zeitpunkt der Verhaltensaübung nicht vorhanden war. Der Ausdruck „Übergangsbestimmung“ ist daher insofern eine Falschbezeichnung, als hier nicht der (gleitende) Übergang von einem Rechtszustand in einen anderen angeordnet, sondern – ausweislich der Begründung der Landesregierung (Drs. 18/890, S. 42) – ein Ankündigungseffekt vermieden werden soll. Dies kann nur erreicht werden, wenn die Betroffenen ihr Verhalten bereits vor dem Inkrafttreten der Norm an ihr ausrichten, so dass § 8 DGLG-E insofern eine Vorwirkung entfalten soll.

Das Ziel der Vermeidung eines Ankündigungseffekts könnte auch dadurch erreicht werden, dass § 3 und § 4 DGLG-E mit Wirkung vom Tag der Zuleitung des Gesetzesentwurfs an den Landtag – also rückwirkend – in Kraft gesetzt würden. Dies würde fraglos die Anordnung einer echten Rückwirkung darstellen, die grundsätzlich unzulässig wäre. Die Landesregierung hat sich vorliegend jedoch gesetzestechnisch für eine andere Ausgestaltung entschieden, um dieses Ziel zu erreichen. Denn § 8 DGLG-E soll gem. Art. 6 des Gesetzesentwurfs erst am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Es wird also nicht im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt *ändernd*“⁷ eingegriffen, Rechtsverhältnisse also nicht nachträglich geändert. Eine Umwandlung von Grünland, die nach gegenwärtiger Rechtslage rechtmäßig erfolgt, gilt auch nach zukünftiger Rechtslage als rechtmäßig erfolgt; jedoch besteht für die Zukunft die Verpflichtung, dieses Grünland wiederherzustellen.⁸ Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht, wie sich die tatsächliche Situation für den Betroffenen im Ergebnis darstellt, sondern allein der Regelungsinhalt der in Frage stehenden Norm.⁹

Es handelt sich daher bei § 8 DGLG-E nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht um einen Fall echter Rückwirkung.

Dadurch unterscheidet sich die hier zu begutachtende Fragestellung von der Diskussion, die um die Sanierungsverpflichtung für Gesamtrechtsnachfolger aus § 4 Abs. 3 Satz 1 Bundes-Bodenschutzgesetz geführt wurde. Nach dieser Regelung sind der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Ge-

⁷ Vgl. hierzu *BVerfGE* 18, 70, 80 f.; 30, 367, 385 f.; 31, 222, 226; 101, 239, 266.

⁸ Daher führt auch die Rechtsprechung des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts zum gleichen Ergebnis, wonach eine der echten Rückwirkung entsprechende „Rückbewirkung von Rechtsfolgen“ nur dann vorliegt, wenn Rechtsfolgen für einen bestimmten, vor dem Zeitpunkt der Verkündung der Norm liegenden Zeitraum eintreten sollen (*BVerfGE* 72, 200, 242; 77, 370, 377 f.; 105, 17, 37 f.; 109, 133, 181) – wenn also ein Gesetz sein Inkrafttreten vordatiert (*Ewer*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Vorbem. RN 168 – zit. nach beck online).

⁹ Dieses Ergebnis der Rechtsprechung hat in der Literatur Kritik erfahren, vgl. bspw. *Friauf*, in: BB 1972, S. 669, 674: „Es ist vielfach nur eine Frage der Formulierung und der Gesetzestechnik, ob eine Regelung an ein bereits abgewickelter, der Vergangenheit angehörendes Verhalten („retroaktiv“) oder an einen aus diesem Verhalten hervorgegangenen, gegenwärtig noch andauernden Zustand („retrospektiv“) anknüpft. Wie sich unschwer zeigen lässt, kann oftmals ein und derselbe Lebenssachverhalt durch entsprechende gesetzestechnische Ausgestaltung in Regelungen gekleidet werden, die sich formal entweder als echte oder aber bloß als unechte Rückwirkung qualifizieren lassen, ohne dass dabei ein ins Gewicht fallender materieller Unterschied bestünde.“

Das Ergebnis – grundsätzlich unzulässige echte Rückwirkung oder grundsätzlich zulässige unechte Rückwirkung – ist dann durch Formulierung und Gesetzestechnik vorgegeben, vgl. hierzu auch *Muckel*, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 72; *Fischer*, in: JuS 2001, S. 861, 865 f.

walt über ein Grundstück verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Diese Regelung trat nur mit Wirkung für die Zukunft in Kraft, erstreckt sich aber auch auf Gesamtrechtsnachfolgen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes eingetreten sind. Hier wurde in der Rechtsprechung teilweise das Vorliegen eines Falls echter Rückwirkung angenommen (vgl. *VGH Mannheim*, NuR 2006, S. 107, 108; *BGH*, NJW-RR 2004, S. 1243, 1244).¹⁰ Im Falle des Bundes-Bodenschutzgesetzes handelte es sich allerdings um eine Konstellation, bei der in Rede stand, dass die Wirkung einer neuen Regelung unabhängig von ihrem Inkrafttreten auf den Zeitpunkt der Gesamtrechtsnachfolge zurückerstreckt würde.¹¹ In § 8 DGLG-E wird dagegen die Geltung der Norm formell nicht in die Vergangenheit erstreckt, sondern lediglich eine Rechtsfolge für die Zukunft angeordnet, die an einem Tatbestand anknüpft, der in der Vergangenheit erfüllt worden ist.

Dies unterscheidet § 8 DGLG-E auch von der Regelung des redlichen Erwerbs in § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (VermG¹²), wonach ein in das Grundbuch eingetragener Käufer dem früheren Eigentümer oder dessen Rechtsnachfolger das bereits erworbene Eigentumsrecht zurückübertragen musste, wenn der Käufer entweder unredlich erworben hatte oder wenn der Kaufvertrag erst nach einem bestimmten Stichtag angebahnt und abgeschlossen worden ist. Hier hat das Bundesverfassungsgericht einen Fall der echten Rückwirkung angenommen (*BVerfGE* 101, 239, 266). Durch § 4 Abs. 2 VermG wurden Rechtspositionen durch Erlöschen der kaufvertraglichen Erfüllungsansprüche allerdings *ex tunc*, also mit Wirkung für die Vergangenheit beseitigt (*BVerfGE* 101, 239, 259). § 8 DGLG-E greift dagegen nicht nachträglich ändernd in Rechtsverhältnisse ein.

¹⁰ Auf die Revision des Beklagten entschied das *Bundesverwaltungsgericht* entgegen dem Urteil des *VGH Mannheim* letztinstanzlich allerdings, dass die Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers nicht gegen das grundsätzliche Verbot der Rückwirkung von Gesetzen verstößt, da sie normativer Ausdruck eines seit langem anerkannten allgemeinen Grundsatzes des Verwaltungsrechts sei, wonach öffentlich-rechtliche Pflichten auf den Gesamtrechtsnachfolger übergehen, vgl. *NVwZ* 2006, S. 928; vgl. hierzu auch *Leitzke/Schmitt*, in: *UPR* 2005, S. 177 ff.; *Schäling*, Grenzen der Sanierungsverantwortlichkeit nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, 2008, S. 185 ff.

¹¹ Ebenso: *VG Wiesbaden*, Urteil vom 01.08.2007, Az.: 4 E 626/07 – zit. nach *beck online*, für eine Verpflichtung zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes als Sanktionierung von in der Vergangenheit liegenden Handlungen nach hessischem Naturschutzrecht.

¹² I. d. F. d. B. vom 03.08.1992 (BGBl. I S. 1446).

2.2.2 Unechte Rückwirkung

Es handelt sich jedoch zumindest um einen Fall der unechten Rückwirkung. Denn § 8 DGLG-E knüpft an eine Verhaltensaübung in der Vergangenheit an (Umwandlung von Dauergrünland), die in die Gegenwart fortwirkt (gegenwärtiges Vorhandensein von Ackerland), und entwertet damit zugleich die betroffene Rechtsposition, indem das Ackerland wieder in Dauergrünland rückumgewandelt werden muss. Die belastenden Rechtsfolgen treten zwar erst nach der Verkündung des Gesetzes ein, werden aber tatbestandlich von einem bereits ins Werk gesetzten Sachverhalt ausgelöst (vgl. hierzu bereits oben, S. 6).

Das Bundesverfassungsgericht sieht die unechte Rückwirkung als **verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig** an. Allerdings können sich aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben. Diese sind dann überschritten, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (*BVerfGE* 95, 64, 86; 101, 239, 263; stRspr). Abzuwägen sind das Gewicht der berührten Vertrauensschutzbelange und die Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl (*BVerfGE* 109, 133, 182).

2.2.2.1 Ankündigungseffekt als Rechtfertigungsgrund

Die Landesregierung rechtfertigt die rückwirkende Wiederansaatverpflichtung damit, diese sei „erforderlich, um sogenannte Ankündigungseffekte (hier: umfangreiche Dauergrünlandumwandlungen aufgrund der Ankündigung des Gesetzes) zu vermeiden“ (Drs. 18/890, S. 42).¹³

¹³ Neuregelungen zur Vermeidung von Ankündigungseffekten dürfen unter bestimmten Umständen sogar schon zu einem früheren Zeitpunkt als der Gesetzesverkündung wirksam werden. Selbst für Regelungen mit echter Rückwirkung ist anerkannt, dass zwingende Gründe des gemeinen Wohls eine Rückwirkung erfordern und bei Abwägung mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes überwiegen können (*BVerfGE* 97, 67, 81 f.; *Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 79 RN 54). Denn der Gesetzgeber benötigt zur Verwirklichung des gemeinen Wohls einen Gestaltungsraum, „um aufgetretenen Missständen einer Gesetzeslage alsbald abzuweichen, ohne dass Dispositionen der Gesetzesadressaten die Neuregelung kurz vor ihrem Erlass durch Ausnutzung der bisherigen Regelung unterlaufen können. Der Gesetzgeber muss die zur sofortigen Abwehr offensichtlicher Gefahren und Missstände geeigneten und notwendigen Maßnahmen treffen können“ (*BVerfGE* 97, 67, 82). Wenn ein Gesetzesadressat die Ankündigung einer Gesetzesänderung nutzt, um der vom Gesetzgeber beabsichtigten Wirkung zuvorzukommen, kann es daher im Einzelfall an schützenswertem Vertrauen fehlen (*BVerfGE* 97, 67, 82; vgl. auch *Sachs*, in: ders., GG, 6. Aufl. 2011, Art. 20 RN 134; *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 VII RN 82 ff.; *Schneider*, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, RN 540; *Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 79 RN 54; *Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 121 ff.).

Wenn eine rückwirkende Regelung mit der Erforderlichkeit der Vermeidung eines Ankündigungseffekts gerechtfertigt wird, ist zunächst zu fordern, dass ein *spürbarer* Ankündigungs- oder Mitnahmeeffekt zu erkennen ist (vgl. *BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 150). Zum anderen ist nicht jede Gesetzesänderung eine geeignete und notwendige Maßnahme zur Vermeidung eines Ankündigungseffekts. Es ist zu verlangen, dass dies im Gesetzgebungsverfahren dargelegt wird (vgl. *Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 121).

Nach den Angaben der Landesregierung besteht gegenwärtig insbesondere auch aufgrund der Attraktivität des Maisanbaus ein hoher Anreiz, weitere Dauergrünlandflächen umzubrechen und als Ackerland zu nutzen (Drs. 18/890, S. 2 und 20). Allerdings beträgt der Dauergrünlandverlust gegenüber dem Basisjahr 2003 derzeit noch 5,54% gegenüber 7,54% im Jahr 2008, als das generelle Umnutzungsverbot für alle Dauergrünlandflächen verhängt wurde, die von Betriebsprämienempfängern bewirtschaftet werden. Grund sei das so genannte Hineinwachsen von Ackergrünland in den Dauergrünland-Status. Im Falle der Unterschreitung der Marge von 5% müsse dieses Umnutzungsverbot für die Dauergrünlandflächen aber unverzüglich aufgehoben werden (Drs. 18/890, S. 3 und 20 f.), so dass „absehbar erneut ein gravierender Verlust von Grünland“ drohe (Drs. 18/890, S. 2). Ein umfassender Dauergrünlandschutz sei auch losgelöst vom landwirtschaftlichen EU-Prämienrecht notwendig, da insbesondere nicht vorhersehbar sei, inwieweit ab 2014 der finanzielle Rahmen der EU-Direktzahlungen und der ELER-finanzierten Maßnahmen für intensive landwirtschaftliche Betriebe bei geringerem Prämienniveau noch interessant ist (Drs. 18/890, S. 21). Gleichzeitig werden die kostenmäßigen Auswirkungen für landwirtschaftliche Betriebe als gering eingeschätzt. Lediglich die potentiell zukünftig gewünschte Form einer Umnutzung werde eingeschränkt.¹⁴ Hinsichtlich der besonders streng geschützten Kulisse sei zu bedenken, dass auf diesen Flächen ohnehin eine andere als Dauergrünlandnutzung nicht der guten fachlichen Praxis entspräche. Es handele sich dabei um für Ackernutzung schwierige Flächen, d. h. um Standorte, auf denen der Ackerbau praktisch außerordentlich problematisch sei (z. B. wegen Befahrbarkeit und Ernteschwierigkeiten) (Drs. 18/890, S. 5 und 26). Daher werde das wirtschaftliche Nutzungspotential nur geringfügig beschränkt (Drs. 18/890, S. 26).

¹⁴ Ob, und wenn ja, in welcher Höhe hieraus für die Betroffenen Schäden erwachsen könnten, wird nicht erläutert bzw. beziffert.

Es erscheint fraglich, ob auf dieser Grundlage ein spürbarer Ankündigungseffekt begründet werden kann. Die Landesregierung geht in ihrer Begründung hiervon aus, belegt dies aber letztlich nur durch Verweis auf die Attraktivität des Maisanbaus. Wenn ausgeführt wird, dass der Dauergrünlandverlust gegenüber dem Basisjahr 2003 derzeit noch 5,54% gegenüber 7,54% im Jahr 2008, als das generelle Umnutzungsverbot für alle Dauergrünlandflächen verhängt wurde, beträgt, lässt dies vielmehr den Schluss zu, dass das Verbot des Umbruchs von Grünland auf Grundlage der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung Wirkung entfaltet hat. Die Dauergrünland-Erhaltungsverordnung ist gegenwärtig aber noch in Kraft. Zudem weist die Landesregierung selbst darauf hin, dass auf den besonders schützenswerten Flächen eine andere als Dauergrünlandnutzung nicht der guten fachlichen Praxis entspräche, zumal es sich um für Ackernutzung schwierige Flächen handele. Beide Punkte sprechen eher gegen das Entstehen eines spürbaren Ankündigungseffekts.

Darüber hinaus bestehen Zweifel daran, dass die Erforderlichkeit einer rückwirkenden Regelung in der Gesetzesbegründung hinreichend belegt ist. Zwar hebt die Landesregierung die Bedeutung des Dauergrünlandes für den Klimaschutz, den Grundwasserschutz, den Schutz der Oberflächengewässer, den Hochwasserschutz, den Bodenschutz und die Biodiversität hervor (Drs. 18/890, S. 21-24). Eine unmittelbare Gefahr wird jedoch insbesondere aus dem möglichen Auslaufen der Dauergrünlanderhaltungsverordnung – also einer *zukünftig entstehenden* Gefahr – abgeleitet. Notwendig wäre vielmehr, dass gerade die *rückwirkende* Regelung erforderlich ist, um der Gefahr zu begegnen.¹⁵

Daher ist im Rahmen der weiteren Beratung des Entwurfs eines Dauergrünlanderhaltungsgesetzes hinsichtlich des Vorliegens eines spürbaren Ankündigungseffekts und der Erforderlichkeit einer rückwirkenden Regelung zur Vermeidung eines solchen weitere Aufklärung notwendig.

¹⁵ Insofern unterscheidet sich die Rechtslage in Schleswig-Holstein von derjenigen in **Mecklenburg-Vorpommern**, wo ein Dauergrünlanderhaltungsgesetz inklusive einer rückwirkenden Wiederherstellungsverpflichtung im Dezember 2012 verabschiedet worden ist. Dort war das Umbruchverbot ausweislich der Gesetzesbegründung der Landesregierung allerdings bereits infolge der Bekanntmachung vom 19.04.2012 (vgl. AmtsBl. M-V S. 400) erstmals seit Inkrafttreten der Dauergrünlanderhaltungsverordnung aufgehoben worden, weil der Rückgang des Dauergrünlandanteils nur noch weniger als fünf Prozent betrug (vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/1120, S. 2). Auch in **Baden-Württemberg** wurde bereits im Dezember 2011 ein generelles Umwandlungsverbot für Dauergrünland einschließlich einer rückwirkenden Wiederherstellungsverpflichtung eingeführt, die mit schädlichen Ankündigungseffekten begründet wurde. Jedoch gab es hier ausweislich des Gesetzentwurfs der Landesregierung zuvor keine der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung entsprechenden Regelungen (vgl. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/854).

Näheres zur Rechtslage in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg auf S. 15 ff.

2.2.2.2 Vorliegen schützenswerten Vertrauens

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob hier die berührten Vertrauensschutzbelange die Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Gemeinwohl überwiegen.

Denn vorliegend sollen Landwirte, die Dauergrünland rechtmäßig umgewandelt haben bzw. die Dauergrünland umgebrochen haben, ohne zur Zeit des Umbruchs einer Verpflichtung zur Wiederherstellung des Grünlands zu unterliegen, im Nachhinein mit einer solchen Verpflichtung belegt werden. Es fragt sich also, ob die betroffenen Landwirte auf die Regelungsfreiheit dieses Sachverhalts vertrauen dürfen und ob ihnen gegenüber vor diesem Hintergrund die Auferlegung einer nachträglichen Wiederherstellungsverpflichtung zumutbar ist. Wenn die Abwägung mit der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit zu dem Ergebnis führte, dass das Vertrauen auf die Fortgeltung der bestehenden Lage den Vorrang verdient, wäre die Regelung des § 8 DGLG-E unzulässig (vgl. *BVerfGE* 63, 312, 329 f.; vgl. auch *Muckel*, Kriterien des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes bei Gesetzesänderungen, 1989, S. 89). Der Normadressat muss eine Enttäuschung seines Vertrauens in die alte Rechtslage nur hinnehmen, soweit dies aufgrund besonderer, gerade die Rückanknüpfung rechtfertigender öffentlicher Interessen unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist (*BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 147; *BVerfGE* 127, 1, 20; 127, 31, 48 f.).

Die Notwendigkeit der Beantwortung weiterer Fragen zur Erforderlichkeit einer rückwirkenden Wiederherstellungsverpflichtung unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung eines Ankündigungseffekts im Rahmen der Gesetzesberatungen ist unter 2.2.2.1 bereits dargestellt worden. Das Bestehen einer entsprechenden Erforderlichkeit unterstellt, stellt sich weiter die Frage, ob schutzwürdiges Vertrauen der betroffenen Landwirte besteht, das das rückwirkende Wiederherstellungsinteresse überwiegt.

Nach Auffassung der Landesregierung ist das Vertrauen der betroffenen Landwirte ab Zuleitung des Gesetzes an den Landtag nicht mehr schutzwürdig, da das vorgesehene Gesetz frühzeitig mit den betroffenen Verbänden diskutiert worden sei und eine breit angelegte Verbandsanhörung stattgefunden habe (Drs. 18/890, S. 42).

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfällt das schutzwürdige Vertrauen in den Bestand der bisherigen Rechtsfolgenlage grundsätzlich im Zeitpunkt des endgültigen Gesetzesbeschlusses über die Neuregelung, so dass der

zeitliche Anwendungsbereich eines Gesetzes in der Regel auch auf den Zeitraum zwischen Gesetzesbeschluss und Verkündung erstreckt werden darf (*BVerfGE* 97, 67, 79 m. w. N.).¹⁶ Hierin sieht das Bundesverfassungsgericht den „verhältnismäßig besten Ausgleich“ zwischen den denkbaren Positionen – nämlich dem Abstellen auf die Einbringung des Gesetzentwurfs einerseits und die Verkündung der Neuregelung andererseits (*BVerfGE* 72, 200, 261 f.; 127, 31, 58).

Bezogen auf Maßnahmen mit unechter Rückwirkung im Bereich des Steuerrechts hat das Bundesverfassungsgericht allerdings auch ausdrücklich ausgesprochen, dass die Einbringung eines Gesetzentwurfs in den Deutschen Bundestag das Vertrauen in den zukünftigen Bestand einer Rechtslage *zumindest in Frage stellen könne*¹⁷ (*BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 148; *BVerfGE* 127, 31, 50; vgl. auch *BFH*, Urteil vom 06.03.2013 – I R 10/11, RN 25 – zit. nach juris – der ebenfalls im Fall einer unechten Rückwirkung im Bereich des Steuerrechts auf den Zeitpunkt der Einbringung eines Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung in den Bundestag abstellt). Denn mit der Einbringung eines Gesetzentwurfs durch ein initiativberechtigtes Organ in den Bundestag würden geplante Gesetzesänderungen öffentlich. Ab diesem Zeitpunkt seien mögliche zukünftige Gesetzesänderungen in konkreten Umrissen allgemein vorhersehbar. Deshalb könnten Steuerpflichtige regelmäßig nicht mehr darauf vertrauen, das gegenwärtig geltende Recht werde auch im Folgejahr unverändert fortbestehen; es sei ihnen vielmehr grundsätzlich möglich, ihre wirtschaftlichen Dispositionen durch entsprechende Anpassungsklauseln auf mögliche zukünftige Änderungen einzustellen. Dem könne nicht entgegengehalten werden, die Beschaffung von Informationen über laufende Gesetzgebungsverfahren sei den Steuerpflichtigen nicht zumutbar. Die Schwierigkeiten, Informationen über bereits im Bundestag in Gang gesetzte Gesetzgebungsverfahren zu erlangen, überstiegen die für den durchschnittlichen Steuerpflichtigen bestehenden Probleme verlässlicher Orientierung über das geltende Einkommensteuerrecht nicht in erheblichem Ausmaß. Gerade im Zusammenhang mit speziellen Vertragsabschlüssen von einigem wirtschaftlichen Gewicht, zu denen Abfindungsverein-

¹⁶ Normen werden erst „mit der Verkündung, d. h. mit der Ausgabe des ersten Stücks des Verkündungsblatts“ rechtlich existent. „Bis zu diesem Zeitpunkt, zumindest aber bis zum endgültigen Gesetzesbeschluss müssen von einem Gesetz Betroffene grundsätzlich darauf vertrauen können, dass ihre auf geltendes Recht gegründete Rechtsposition nicht durch eine zeitlich rückwirkende Änderung der gesetzlichen Rechtsfolgenanordnung nachteilig verändert wird“ (*BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 146 m. w. N.).

Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht auch festgestellt, dass die gesetzliche Anordnung einer echten Rückwirkung auf den Tag des Beschlusses der Bundesregierung über die Einbringung einer Gesetzesinitiative ausnahmsweise zulässig sein kann, wenn das Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage bereits zu diesem Zeitpunkt sachlich nicht gerechtfertigt und daher nicht schutzwürdig war. Ob ein solcher Fall vorliege, lasse sich nur unter Würdigung aller Umstände der konkreten Regelung beurteilen (*BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 03.07.2006, Az.: 1 BvR 2383/04, RN 11 – zit. nach juris).

¹⁷ Hervorhebung durch Verf'in.

barungen zählten, sei es zudem gebräuchlich, zweckmäßig und regelmäßig auch zumutbar, professionelle Beratung über deren steuerliche Folgen in Anspruch zu nehmen (*BVerfGE* 127, 31, 50; vgl. auch *BVerfG*, NJW 2013, S. 145, 148).

Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Feststellungen auf die hier vorliegende Fallkonstellation übertragbar sind. Zum einen steht vorliegend die Ausübung des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumsrechts in Frage, in dessen Rahmen der Vertrauensschutz eine besondere Ausprägung erfahren hat. Dies folgt daraus, dass es zu den Funktionen der Eigentumsgarantie gehört, dem Einzelnen Rechtssicherheit hinsichtlich der durch sie geschützten Güter zu gewährleisten und das Vertrauen auf das durch die verfassungsmäßigen Gesetze ausgeformte Eigentum zu schützen (vgl. *BVerfGE* 36, 281, 293; stRspr).

Zudem wäre Voraussetzung, dass **die Gesetzesadressaten zu dem Zeitpunkt, auf den die Rückwirkung bezogen wird, mit einer Neuregelung rechnen mussten** (*Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 116 f. m. w. N.; *Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 79 RN 49). Dies wäre dann der Fall, wenn die schleswig-holsteinischen Landwirte den Gesetzentwurf bereits ab dem Tag der Übermittlung an den Landtag tatsächlich kannten oder im Rechtssinne hätten kennen müssen. Es ist nicht auszuschließen, dass dies bei den Verbänden, auf die die Landesregierung in ihrer Begründung Bezug nimmt, tatsächlich der Fall war. Es erscheint aber zweifelhaft, ob dies auch vom Gesetzesadressaten, also dem einzelnen Landwirt selbst angenommen bzw. verlangt werden kann. Die Landesregierung hat hierzu im Gesetzentwurf nichts Näheres mitgeteilt.¹⁸ In den vom Bundesverfassungsgericht zu entscheidenden Fallkonstellationen ging es um spezielle Vertragsabschlüsse von einigem wirtschaftlichen Gewicht, bei denen es „gebräuchlich, zweckmäßig und regelmäßig auch zumutbar“ ist, professionelle Beratung über deren steuerliche Folgen in Anspruch zu nehmen (*BVerfG*, aaO). Dies wäre mit der Entscheidung eines Landwirts, Dauergrünland umzubrechen, nur dann zu vergleichen, wenn es „gebräuchlich, zweckmäßig und regelmäßig auch zumutbar“ wäre, dass Landwirte vor dem Umbruch von Land zunächst einen Verband oder Behörden konsultieren oder dies dort anzeigen.

¹⁸ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der Presseerklärung der Landesregierung vom 04.06.2013 zum Gesetzentwurf zum Erhalt von Grünland auf die rückwirkende Wiederherstellungsverpflichtung nicht hingewiesen worden ist.

Soweit dies nicht der Fall ist, erscheint es regelmäßig der allgemeinen Bevölkerung gegenüber unzumutbar, von dieser zu verlangen, täglich das Drucksachenregister des Landtags darauf zu sichten, ob die Landesregierung oder ein anderer Initiativberechtigter einen Gesetzentwurf eingebracht hat und ob dieser eine rückwirkende Regelung enthält, um sein Verhalten sodann in der Ungewissheit, ob dieser Vorschlag im politischen Raum mehrheitsfähig ist, bis zur Verabschiedung des Gesetzentwurfs daran auszurichten. Der Vertrauensschutz würde hiermit in sein Gegenteil verkehrt (*Schwarz*, Vertrauensschutz als Verfassungsprinzip, 2002, S. 129; *Maurer*, Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2006, § 79 RN 50).¹⁹ In praktischer Hinsicht ist dabei auch darauf hinzuweisen, dass aufgrund verwaltungstechnischer Abläufe nicht ohne weiteres gewährleistet werden kann, dass Gesetzentwürfe der Landesregierung am Tag der Zuleitung an den Landtag bereits öffentlich als Drucksache herausgegeben werden und im Internet abrufbar sind.²⁰ Ferner ist zu berücksichtigen, dass – worauf auch das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle hinweist – die Regierung dem Parlament mit ihrem Initiativrecht einen Beratungsgegenstand vorgeben, Parlamentsbeschlüsse jedoch nicht vorherbestimmen kann (*BVerfGE* 97, 67, 83). Es fragt sich, wie Bürgerinnen und Bürger im Voraus erkennen sollen, in welchen Fällen die Mehrheit der Abgeordneten einem Gesetzesvorschlag der Landesregierung entsprechen und in welchen Fällen Gesetzesvorlagen der Landesregierung im parlamentarischen Verfahren eine Abänderung erfahren werden.

Nach alldem erscheint zweifelhaft, ob vorliegend für die Beseitigung schutzwürdigen Vertrauens auf Seiten der betroffenen Landwirte allein auf die Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Landtag nach vorheriger Anhörung der betroffenen Verbände abgestellt werden kann. Hier wäre im Rahmen der Gesetzesberatung weitere Aufklärung dahingehend notwendig, ob die betroffenen Landwirte die rückwirkende Wiederherstellungsverpflichtung zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag kannten oder im Rechtssinne hätten kennen müssen.

In **Baden-Württemberg** und **Mecklenburg-Vorpommern** sind bereits Regelungen zum Schutz des Dauergrünlandes – einschließlich einer rückwirkenden Wiederherstellungsverpflichtung – getroffen worden (vgl. hierzu auch bereits FN 15). Die im Rahmen dieser Gesetzgebungsverfahren zu Rückwirkung und Vertrauensschutz ange-

¹⁹ Hier kommt erschwerend hinzu, dass das Datum der Zuleitung im Gesetzentwurf nicht enthalten war, so dass die Gesetzesadressaten nicht ohne weiteres erkennen können, ab welchem Zeitpunkt diese Regelung sie betrifft.

²⁰ Im vorliegenden Fall ist allerdings offenbar beides am 06.06.2013 geschehen.

stellten Überlegungen sollen in diesem Zusammenhang nachfolgend kurz dargestellt werden:

§ 27a Abs. 1 Satz 2 des baden-württembergischen Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes lautet: „Dauergrünland, das zwischen dem 1. Juli 2011 und dem 17. Dezember 2011 umgewandelt wurde, muss bis zum 15. August 2012, spätestens jedoch unmittelbar nach der Ernte einer zu diesem Zeitpunkt auf der Fläche stehenden einjährigen Hauptkultur, wiederhergestellt werden; Absatz 2 gilt hierbei entsprechend.“²¹ Damit wurde die rückwirkende Wiederherstellungsverpflichtung sogar auf einen Zeitpunkt weit vor der Einbringung des Gesetzentwurfs im Landtag erstreckt. Zur Begründung führte die baden-württembergische Landesregierung aus, beim Wiederherstellungsgebot handele es sich um eine unechte Rückwirkung, die nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für sich allein noch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne. Das Bundesverfassungsgericht billige dem Gesetzgeber bei der Rückwirkung einen gewissen Gestaltungsspielraum zu, wenn es darum gehe, schädliche Ankündigungseffekte abzuwenden, die sich aus der Ankündigung von belastenden Regelungen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ergeben könnten. Bei der Abwägung des schutzwürdigen Vertrauens der betroffenen Landwirte mit dem gesetzlich verfolgten Anliegen werde den Rechten der Betroffenen durch eine entsprechende Ausgestaltung der Übergangsregelung²² und der Härtefallregelung²³

²¹ Baden-Württemberg, Gesetz zur Änderung des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes vom 07.12.2011, GVBl. S. 551.

²² Die Übergangsregelung in § 32 Abs. 2 lautet: „Für privatrechtliche Vereinbarungen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen wurden, gilt § 27a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 entsprechend.“

§ 27a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 lautet: „Nicht als Umwandlung gilt 1. die Wiederaufnahme einer früheren land- oder forstwirtschaftlichen Bodennutzung, die auf Grund vertraglicher Vereinbarungen mit dem Land, mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden oder auf Grund der Teilnahme an öffentlichen Programmen zu Bewirtschaftungsbeschränkungen zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen war, sofern die genannte Bodennutzung innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Auslaufen der Bewirtschaftungsbeschränkungen wieder aufgenommen wird, es sei denn in dem Programm oder in den der vertraglichen Vereinbarung zugrunde liegenden rechtlichen Regelungen ist ein längerer Zeitraum festgesetzt.“

²³ Zu den Härtefallregelungen vgl. § 27a Abs. 2 und 3 des baden-württembergischen Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes: „(2) Die untere Landwirtschaftsbehörde kann im Einzelfall auf schriftlichen Antrag eine Ausnahme vom Verbot des Absatzes 1 zulassen, wenn 1. der Verlust des Dauergrünlands durch die Umwandlung einer bisher nicht als Grünland genutzten landwirtschaftlich genutzten Fläche in Dauergrünland im naturräumlichen Zusammenhang dauerhaft ausgeglichen wird, 2. überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern oder 3. das Verbot im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Die Ausnahme kann mit Nebenbestimmungen versehen werden. Bei Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz wird die Ausnahme nach Satz 1 Nummer 1 durch die Plangenehmigung ersetzt. Eine Ausnahme nach Satz 1 ist bei Vorliegen einer Genehmigung nach § 25 a nicht erforderlich.“

(3) Nicht als Umwandlung gilt 1. die Wiederaufnahme einer früheren land- oder forstwirtschaftlichen Bodennutzung, die auf Grund vertraglicher Vereinbarungen mit dem Land, mit Gemeinden oder Gemeindeverbänden oder auf Grund der Teilnahme an öffentlichen Programmen zu Bewirtschaftungsbeschränkungen zeitweise eingeschränkt oder unterbrochen war, sofern die genannte Bodennutzung innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Auslaufen der Bewirtschaftungsbeschränkungen wieder aufgenommen wird, es sei denn in dem Programm oder in den der vertraglichen Vereinbarung zugrunde liegenden rechtlichen Regelungen ist ein längerer Zeitraum festgesetzt; 2. die Bestockung von Flächen innerhalb von Rebenaufbauplänen (parzellenmäßige Abgrenzung) mit Reben; 3. die

Rechnung getragen (Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 15/854, S. 16). Das Gebot der Wiederherstellung von Dauergrünland, das nach dem 01.07.2011 umgewandelt wurde, sei, auch im Hinblick auf den dafür eingeräumten Übergangszeitraum, zumutbar. Auf die vorgesehene Gesetzesänderung sei durch eine Pressemitteilung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 30.06.2011 hingewiesen worden. Darüber hinaus seien die Landwirte vorab in Großveranstaltungen informiert worden und es sei eine allgemein zugängliche Information über die Homepage des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz erfolgt. Diejenigen, die ihre Dauergrünlandflächen nach diesem Zeitpunkt umgewandelt hätten, hätten deshalb damit rechnen müssen, dass diese Maßnahme wieder rückgängig gemacht werden müsse. Ein Vertrauensschutz gegen die Wiederherstellung bestehe daher nicht (ebd. S. 19).

Im Entwurf eines **Dauergrünlanderhaltungsgesetzes** der Landesregierung **Mecklenburg-Vorpommerns** war in § 2 Satz 2 vorgesehen, dass Dauergrünland, das zwischen dem 11.09.2012 und dem Tag des Inkraftsetzens des Gesetzes umgewandelt wurde, unverzüglich wiederhergestellt werden muss. Damit wurde ausweislich der Gesetzesbegründung hinsichtlich der Rückwirkung an die Beschlussfassung im Kabinett angeknüpft (Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 6/1120, S. 13). Dieses rückwirkende Wiederherstellungsgebot sei zumutbar. Das vorgesehene Gesetz sei den landwirtschaftlichen Unternehmen individuell angekündigt und der Landesbauernverband in das Gesetzesvorhaben eingebunden worden. Die Wiederansaatverpflichtung sei daher zulässig. Sie sei auch erforderlich, um sogenannte Ankündigungseffekte (hier: umfangreiche Dauergrünlandumbrüche aufgrund der Ankündigung des Gesetzes) zu vermeiden (ebd.). In der Beschlussempfehlung des Agrarausschusses wurde dieses Bezugsdatum der Rückwirkung in den 22.11.2012, dem Tag der Beschlussfassung im Ausschuss, abgeändert (Drs. 6/1385, S. 5). Dies begründete der Vorsitzende des Agrarausschusses im Rahmen der 2. Lesung des Gesetzentwurfs im Landtag Mecklenburg-Vorpommern wie folgt:

„Zum Punkt zwei, der Rückwirkung. Wir hatten im Ausschuss eine spannende Diskussion zu dieser Frage. (...) Die Frage war, ab welchem Zeitpunkt kann sich ein von einer geplanten gesetzlichen Regelung Betroffener darauf verlassen, dass diese tatsächlich Realität wird. Der Gesetzentwurf sah vor, die Rückwirkung des Dauergrünlanderhaltungsgebotes auf den Tag der Kabinettsbefassung zu datieren. Ob das vor Gerichten Bestand haben könnte, war selbst in den Koalitionsfraktionen nicht unumstritten. Letztlich hat sich die Auffassung durchgesetzt,

dass mit der Beschlussfassung des Ausschusses klar ist, in welche Richtung der Gesetzgeber geht. (...)²⁴

Baden-Württemberg hat somit zwar eine sehr weitgehende Rückwirkung vorgesehen, hierüber aber betroffene Landwirte in Großveranstaltungen vorab informiert. Es wurden also Maßnahmen zur Information der betroffenen Landwirte selbst unternommen. Zudem wird die Rückwirkung durch den für die Wiederherstellung des Grünlands zur Verfügung stehenden Zeitraum sowie Härtefall- und Übergangsregelungen abgemildert. Der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern hat sich dagegen aufgrund von Zweifeln, ob das schutzwürdige Vertrauen der Betroffenen durch die individuelle Ankündigung der Maßnahme durch die Landesregierung gegenüber den landwirtschaftlichen Unternehmen beseitigt worden war, für die Datierung auf den Tag der Beschlussfassung im Ausschuss entschieden, dies allerdings gekoppelt mit einer unverzüglichen Wiederherstellungsverpflichtung.

2.2.2.3 Zumutbarkeit

Soweit sich danach ergeben sollte, dass schützenswertes Vertrauen mit der Einbringung des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung beseitigt worden ist, erübrigt sich die Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, und gegen die rückwirkende Wiederherstellungsverpflichtung würden unter diesem Gesichtspunkt keine Bedenken bestehen.

Sollte dagegen auch nach diesem Zeitpunkt noch schützenswertes Vertrauen auf Seiten der Betroffenen bestanden haben, wäre im Wege der Abwägung mit der Bedeutung des gesetzgeberischen Anliegens für das Wohl der Allgemeinheit zu ermitteln, ob das Vertrauen auf die Fortgeltung der bestehenden Lage den Vorrang verdient. Insofern ist daran zu erinnern, dass die Normadressaten eine Enttäuschung ihres Vertrauens in die alte Rechtslage nur hinnehmen müssen, soweit dies aufgrund besonderer, gerade die Rückanknüpfung rechtfertigender öffentlicher Interessen – dies könnte hier etwa die Vermeidung eines Ankündigungseffekts (s. o.) sein – unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt ist. Hier könnte u. a. die Frage eine Rolle spielen, wie sich die Kombination von Rückwirkung bis zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs und der *unverzöglichen* Wiederherstellungsverpflichtung für die Betroffene

²⁴ Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Plenarprotokoll 06/31, 05.12.2012, S. 31.

nen auswirkt.²⁵ Dies kann vom Wissenschaftlichen Dienst allein auf Grundlage des Gesetzentwurfs nicht abschließend beurteilt werden.

3. Ergebnis

Regelungen mit unechter Rückwirkung wie die hier in § 8 DGLG-E vorgesehene Maßnahme sind grundsätzlich zulässig. Es können sich aber aus dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Grenzen der Zulässigkeit ergeben.

Vorliegend bedarf die Frage weiterer Klärung, ob die rückwirkende Wiederherstellungsverpflichtung tatsächlich zur Vermeidung eines Ankündigungseffekts erforderlich ist. Sollte dies der Fall sein, wäre weiter der Frage nachzugehen, ob schutzwürdiges Vertrauen der betroffenen Landwirte zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzentwurfs durch die Landesregierung (noch) bestand oder bereits beseitigt war. Sollte schützenswertes Vertrauen bestanden haben, das durch die Umwandlung von Dauergrünland ins Werk gesetzt worden ist, stellt sich schließlich die Frage, ob durch die Anordnung einer unverzüglichen Wiederherstellungsverpflichtung unzumutbare Belastungen entstehen können. Im Rahmen des weiteren Gesetzgebungsverfahrens wären entsprechende Klärungen herbeizuführen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger

²⁵ Zwar verweist § 8 Satz 2 DGLG-E auf § 3 Abs. 2 DGLG, der ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 30) durch die Formulierung „wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände wiederhergestellt werden können“ seinerseits auf § 4 Abs. 1 und 2 DGLG-E Bezug nehmen soll (hier könnte im Sinne der Verständlichkeit des Gesetzestextes zu bedenken sein, ob dieser Bezug nicht deutlicher formuliert werden könnte). Jedoch wird sowohl im Rahmen der Ausnahme nach § 4 Abs. 1 als auch im Rahmen der Befreiung nach § 4 Abs. 2 DGLG-E die Schaffung einer Ersatzfläche verlangt. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass hierdurch im Einzelfall unzumutbare Härten entstehen können. Zudem stellt sich die Frage, ob die unverzügliche Wiederherstellungsverpflichtung während der Dauer der Bearbeitung von Anträgen nach § 4 Abs. 1 und Abs. 2 DGLG-E ausgesetzt sein soll.