



Ausarbeitung

Auswirkungen aktueller Vorgaben auf den Grünlanderhalt

Auswirkungen aktueller Vorgaben auf den Grünlanderhalt

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 086/20
Abschluss der Arbeit: 19. August 2020
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einleitung	4
3.	Dauergrünland	5
3.1.	Umweltsensibles Dauergrünland (FFH)	7
3.2.	Intensive ackerbauliche Nutzung und „klassisches Dauergrünland“	9
4.	Biodiversität	10
5.	Regelungen einzelner Bundesländer	13
6.	Entwicklung der Dauergrünlandfläche in Deutschland	14
6.1.	Dauergrünlandentwicklung in Deutschland von 1950 bis 2015	14
6.2.	Dauergrünlandentwicklung von 1991 bis 2017 (Anteil an der LF)	15
6.3.	Dauergrünlandentwicklung in den Bundesländern von 2010 bis 2019	16
6.4.	Verlust und Zuwachs von Dauergrünlandflächen nach Bundesländern von 1999 bis 2013	17
6.5.	Veränderung des Dauergrünlandflächenanteils in den Bundesländern von 2003 bis 2018	19
6.6.	Exkurs: Schleswig-holsteinisches Dauergrünlanderhaltungsgesetz	20
7.	Ackerland in Grünlandnutzung und Pflanzenschutzmittel	22
8.	Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats	22
9.	Fazit	24

1. Fragestellung

Von Interesse sind die Auswirkungen der aktuellen Grünlandvorgaben auf die Biodiversität, den Boden und den Grünlanderhalt in Deutschland. Es sollen gesicherte Erkenntnisse über Ergebnisse der Grünlandumbruchvorgaben recherchiert werden. Des Weiteren soll ermittelt werden, wie viel Dauergrünland durch die Grünlandumbruchvorgaben zusätzlich geschaffen wurde, wie viel Fläche sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt trotz Ackerlandstatus in Grünlandnutzung befindet und wie viel Fläche davon fünfjährlich gepflügt wird, um den Ackerlandstatus zu bewahren und wie viel davon mit Pestiziden behandelt wird in Folge der fünfjährlichen Flächenbearbeitung.

2. Einleitung

Es besteht Konsens, dass die Erhaltung **extensiven Dauergrünlandes** u.a. zur Förderung der Biodiversität, des Grundwasserschutzes und zur Verbesserung des Klimas beiträgt.¹ Neben dem Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche (LF) insgesamt werden weitere Gründe für den verstärkten Umbruch von Grünland zu Ackerland auch im vermehrten Anbau nachwachsender Rohstoffe² und im Rückgang der Weidehaltung gesehen. Die EU versucht bereits seit Ende 2003³ mit Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zunächst mit Cross-Compliance-Anforderungen bis einschließlich 2015 den Dauergrünlanderhalt zu sichern⁴ und in der aktuellen

1 https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/PK_Gruenlandpapier_30.06.2014_final_layout_barrierefrei.pdf; S. 39. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf; Indikator-Factsheet: Dauergrünlandfläche. Indikatoren für die Deutsche Anpassungsstrategie. Indikator-Factsheets zum Handlungsfeld Boden, 22.02.2018. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/4770/dokumente/bo-r-2_indikator_gruenland_2019.pdf

2 Vgl. Henning, C.; Taube, F. et al. (2019). 12. Nährstoffbericht des Landes Schleswig-Holstein. November 2019. S. 17. http://www.naturfreunde-sh.de/media/files/naehrstoffbericht_2020.pdf

3 Erwägungsgrund (4) der VO (EG) Nr. 1782/2003 lautet: „Wegen der positiven Umweltauswirkungen von Dauergrünland ist dessen Erhaltung zu fördern, um einer massiven Umstellung auf Ackerland entgegen zu wirken.“ ABl. L 270 vom 21.10.2003, S. 1–69. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R1782&qid=1597306290836&from=DE>; Art. 6 Abs. 2 Satz 1 der VO (EG) Nr. 73/2009: „Die nicht zu den neuen Mitgliedstaaten zählenden Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Flächen, die zu dem für die Beihilfeanträge „Flächen“ für 2003 vorgesehenen Zeitpunkt als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben“. ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16–99. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0073&qid=1597302973197&from=DE>

4 **Cross-Compliance-Anforderungen** wurden im Jahr 2003 in der VO (EG) Nr. 1782/2003 als „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ bezeichnet. 2009 in Art. 22 VO (EG) Nr. 73/2009 heißt es „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance)“; 2013 beschreibt Art. 93 der VO (EU) Nr. 1306/2013 Cross-Compliance-Vorschriften. ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549–607. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1306&qid=1597305072606&from=DE>

„Die Verpflichtung zum Erhalt des Dauergrünlandes gilt bei Cross Compliance letztmalig im Jahr 2015. Gleichzeitig gilt ab dem 1. Januar 2015 die Verpflichtung zur Erhaltung des Dauergrünlands im Rahmen des Greening“. (Quelle: S. 81. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/UmsetzungGAPinDeutschland.2015.pdf?blob=publicationFile#page=42>).

GAP seit dem 1. Januar 2015 durch bestimmte „Greening“-Auflagen (auch als Ökologisierung bezeichnet)⁵, die ebenfalls an die flächenbezogenen Direktzahlungen gebunden sind. Der Erhalt der sog. Greeningprämie ist an die Einhaltung von Auflagen gebunden; werden diese nicht erfüllt, greift ein finanzieller Sanktionsmechanismus. Des Weiteren sollen Agrarumweltmaßnahmen zum Dauergrünlanderhalt beitragen.⁶

Für den Schutz des Dauergrünlandes gibt es allerdings neben Regelungen im Agrarbeihilferecht auch Regelungen im Ordnungsrecht – im Wasserhaushaltsgesetz⁷, im Bundesnaturschutzgesetz⁸ und in einigen Landesgesetzen.⁹

3. Dauergrünland

Es wird unterschieden zwischen **intensiv genutztem (Dauer-)Grünland**, das vor Ablauf von fünf Jahren wieder zu Ackerland umgebrochen wird und unter die Prämienberechtigung für Ackerland fällt und **extensivem Dauergrünland**¹⁰ (u.a. umweltsensibles Dauergrünland in Fauna-Flora-Habitat-Gebieten¹¹ oder High Nature Value Farmland (HNV)) von großem ökologischen naturschutzfachlichem Wert.

5 Art. 43 Abs. 2 lit. Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sog. Greening: „(2) Als dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden gelten Folgende: a) Anbaudiversifizierung; b) Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands; und c) im Rahmen der landwirtschaftlichen Flächen Ausweisung einer Flächennutzung im Umweltinteresse.“ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1597308143389&from=DE>; Siehe hierzu auch BMEL (2015). Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. S. 35f https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/UmsetzungGAPinDeutschland2015.pdf?__blob=publicationFile#page=42

6 Vgl. Möckel (2016). <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10357-016-3090-z.pdf>

7 Das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) verbietet in einigen Gebieten die Umwandlung von Grünland in Ackerland.

8 Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG ist „auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten [] ein Grünlandumbruch zu unterlassen;“

9 Siehe hierzu ausführlich Möckel, Stefan (2016). Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 1: Förderrecht. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10357-016-3090-z.pdf> und Möckel, Stefan (2016). Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 2: Ordnungsrecht <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10357-016-3103-y.pdf>

10 Möckel (2016). S. 742. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10357-016-3090-z.pdf>

11 Siehe die Fauna-Flora-Habitatrichtlinie. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7–50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&qid=1597233195723&from=DE>

Art. 4 lit. h) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013¹² definiert Dauergrünland bzw. Dauerweideland (zusammen als **Dauergrünland** bezeichnet) als:

*„Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und **seit mindestens fünf Jahren** nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind; es können dort auch andere Pflanzenarten wachsen wie Sträucher und/oder Bäume, die abgeweidet werden können, sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen; sowie ferner – wenn die Mitgliedstaaten dies beschließen – Flächen, die abgeweidet werden können und einen Teil der etablierten lokalen Praktiken darstellen, wo Gras und andere Grünfütterpflanzen traditionell nicht in Weidegebieten vorherrschen;“¹³*

Art. 43 Abs. 2 lit. b) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 bewertet die Erhaltung von Dauergrünland als eine dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethode. So lautet Erwägungsgrund (42) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 wie folgt:

*„Im Interesse des Umweltnutzens von Dauergrünland und **insbesondere der Bindung von Kohlenstoff** sollten Vorkehrungen zum Erhalt von Dauergrünland getroffen werden. Diese Schutzmaßnahmen sollten ein Verbot [...] des Pflügens und der Umwandlung von extrem umweltgefährdeten Gebieten in Natura-2000-Gebiete¹⁴ gemäß der Richtlinien 92/43/EWG¹⁵ und 2009/147/EG¹⁶ sowie generelle Schutzbestimmungen, die auf einem vorgeschriebenen Anteil von Dauergrünland basieren, gegen die Umwandlung für andere Zwecke, umfassen.*

-
- 12 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. ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608–670. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1596785930647&from=DE>; Art. 3 der Verordnung (EU) Nr. 2017/2393 erweitert Art. 4 Abs. 1 lit. h) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. ABl. L 350 vom 29. Dezember 2017, S. 15–49. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2393&qid=1597395251136&from=DE>
- 13 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 619. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1596785930647&from=DE>
- 14 Natura-2000-Gebiete umfassen „die im Rahmen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie gemeldeten Gebiete.“ <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/natura-2000-gebiete.html>
- 15 FFH-Gebiete. Fauna-Flora-Habitatrichtlinie. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7–50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&qid=1597320461285&from=DE>
- 16 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7–25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&from=DE>

*Die Mitgliedstaaten sollten ermächtigt werden, **weitere umweltgefährdete Gebiete**, die nicht unter die Richtlinien fallen, abzugrenzen. [...].“¹⁷*

Deutschland beschränkt sich beim Erhalt dieser extrem umweltgefährdeten Gebiete auf Fauna-Flora-Habitat-Gebiete (siehe nachfolgend Röder et al. (2019)).

3.1. Umweltsensibles Dauergrünland (FFH)

Röder et al. (2019) erläutern in ihrer Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – für den **Zeitraum von 2010 bis 2015** – die Umsetzung des Greening in Deutschland. In Deutschland muss beim Greening unterschieden werden zwischen dem **Erhalt von umweltsensiblen Dauergrünland innerhalb von FFH-Gebieten**¹⁸ und der **Beibehaltung des Dauergrünlandanteils**:

*„Als **umweltsensibles Dauergrünland** im Sinne des Greenings wird in Deutschland Dauergrünland innerhalb von **FFH-Gebieten** definiert. Dieses darf **nicht umgebrochen** werden; auch nicht zur Grünlanderneuerung. Das heißt, Bodenbearbeitung, die die Grasnarbe zerstört, ist nicht zugelassen. **Dauergrünland**, das **im Rahmen von AUKM**¹⁹ entstand, ist von dieser Auflage **ausgenommen**. Deutschland beschränkt sich mit dieser Regelung auf das von der EU vorgegebene **Minimum**. Im von der EU vorgegebenen Rahmen wäre auch ein Einbeziehen von Dauergrünland in Vogelschutzgebieten und weiterem als umweltsensibel einzustufendem Dauergrünland auch außerhalb dieser Kulissen (konkret nennt die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 Dauergrünland auf kohlenstoffreichen Böden²⁰) möglich gewesen.“²¹*

Röder et al. (2019) führen allerdings zur Beibehaltung des Dauergrünlandanteils aus:

*„Beim Erhalt des Grünlandanteils ist die Umsetzung in Deutschland mit der allgemeinen **Genehmigungspflicht** inklusive der **Pflicht zur Anlage von Ersatzgrünland** dagegen deutlich*

17 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 614. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1596785930647&from=DE>; Regelungen zum „Dauergrünland“ finden sich in Art. 45 der VO (EU) Nr. 1307/2013.

18 Fauna-Flora-Habitatrichtlinie. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7–50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&qid=1597233195723&from=DE>

19 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM).

20 „einschließlich Dauergrünland auf kohlenstoffreichen Böden“, Art. 45. Abs. 1 Satz 2 der VO (EU) Nr. 1307/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1597394868615&from=DE>

21 Hervorhebungen durch Verfasser der Ausarbeitung. Röder, Norbert et al. (2019). Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – GAPEval. Thünen-Institut für Ländliche Räume. Thünen-Institut für Betriebswirtschaft. Institut für ländliche Strukturforchung an der Goethe-Universität Frankfurt. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Abschlussdatum: Dezember 2018. Dessau-Roßlau, Juni 2019. S. 132. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

anspruchsvoller als die EU-Vorgaben verlangen. Der **Referenzanteil** für den Dauergrünlandhalt unter dem Greening wurde neu berechnet (maßgeblich ist das Dauergrünland 2012 zuzüglich der im Jahr 2015 neu gemeldeten Flächen). Nimmt dieser Anteil **um mehr als 5 %** ab, muss der Mitgliedstaat (oder die vom Mitgliedstaat definierten jeweils umsetzenden Regionen) darauf mit **Rückumwandlung** umgebrochener Flächen reagieren. In Deutschland ist der Referenzanteil nicht auf nationaler, sondern auf Ebene der **Bundesländer** relevant; jedoch unterliegt die **Umwandlung** von Dauergrünland unter dem Greening generell einer **Genehmigungspflicht**.²²

Laut Röder et al. (2019) wurde der **Rückgang der Dauergrünlandfläche** zwar **gestoppt**, sie sehen allerdings die pauschale Befreiung insbesondere der **ökologisch wirtschaftenden Betriebe** von den Greening-Auflagen kritisch.²³ Zudem sei eine Sicherung der **ökologisch/naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandflächen nicht erreicht** worden:

*„Was den **Erhalt von Dauergrünland** betrifft, so kam schon vor in Kraft treten der Greening-Auflagen in Deutschland der Rückgang der **Dauergrünlandflächen** zum Erliegen. Insoweit ist das Greening wohl mindestens ähnlich effektiv wie die vorherige Cross-Compliance Regelung zum Erhalt von Dauergrünland, nachdem diese durch Überschreitung der Schwellenwerte eine Genehmigungspflicht implizierte. Die pauschale Befreiung insbesondere der ökologisch wirtschaftenden Betrieben von den Greeningauflagen zum Dauergrünlandschutz, d. h. dem generellen Umwandlungsverbot und dem Umbruchverbot für umweltsensibles Grünland, ist kritisch zu sehen, da ein deutlich überproportionaler Anteil des Grünlandes in Schutzgebieten nach Naturschutzrecht von diesen Betrieben bewirtschaftet wird. Eine Sicherung der ökologisch/naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandflächen wurde mit dem Greening jedoch in Deutschland durch die Beschränkung auf die Natura 2000-Flächen nicht vollständig erreicht. Außerhalb dieser Kulisse ist ökologisch hochwertiges Grünland nicht über das Gree-*

22 Hervorhebungen durch Verfasser der Ausarbeitung. Röder, Norbert et al. (2019). S. 132. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

23 Siehe hierzu auch ein Beispiel einer von Schoof et al. (2019) beschriebenen Regelungslücke (Biobetrieb): „Das Grünlanderhaltungsgebot im Rahmen des Greenings sollte für alle Dauergrünlandflächen gelten, auch für Bio-Betriebe. Es wurde im Landkreis in mehreren Fällen von konventionellen Betrieben umgangen. Dies funktionierte so: Der konventionelle Betrieb hat seine Wiese an einen Biobetrieb verpachtet/zur Nutzung überlassen -> Biobetrieb hat die Wiese in seinem Mehrfachantrag angegeben -> Wiese wurde vom Biobetrieb legal in eine Acker verwandelt -> Acker wurde/wird später vom Biobetrieb wieder an den ursprünglichen konventionellen Betrieb abgegeben -> konventioneller Betrieb hat somit eine Fläche mit Ackerstatus und kann diese entweder selber als Acker nutzen oder teuer an einen Biogasbetrieb verpachten: Auf diesem Weg wurde das für konventionelle Betriebe geltende Grünlandumbruchverbot völlig legal umgangen.“ (Quelle: Schoof et al. (2019). Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrar-Umwelt und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. BfN-Skript 539. S. 254. https://www.hs-rottenburg.net/fileadmin/user_upload/Forschung/Forschungsprojekte/Management/GAP-GRUEN/BfN_Skript_539.pdf).

ning abgesichert, sondern höchstens im Einzelfall über das Ordnungsrecht. Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Rückgang ökologisch hochwertiger Grünlandflächen zu befürchten.“²⁴

Zusammenfassend lässt sich festhalten, seit 2015 gilt in Deutschland *„ein striktes Umwandlungs- und Umbruchverbot für das umweltsensible Dauergrünland in Fauna-Flora-Habitat-Gebieten. Das übrige Dauergrünland darf ab dem Jahr 2015 nur noch nach der Erteilung einer Genehmigung umgewandelt werden. Auf Länderebene darf der Grünlandanteil im Verhältnis zur beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche um nicht mehr als 5 Prozent abnehmen (im Vergleich zum Bezugsjahr 2012).“²⁵*

3.2. Intensive ackerbauliche Nutzung und „klassisches Dauergrünland“

Des Weiteren müssen Landwirte mit Inkrafttreten der Dritten Verordnung zur Änderung der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung und der InVeKoS-Verordnung²⁶ am 30.03.2018 auch eine **Genehmigung** einholen, *„wenn sie eine Fläche, für die sie aktuell eine Förderung für Dauergrünland erhalten, **umpflügen** wollen.“²⁷* Dies wird damit begründet, *„dass bei regelmäßigem Umpflügen davon auszugehen ist, dass die Fläche intensiv genutzt und damit nicht mehr als Dauergrünland erhaltungs- bzw. förderungswürdig ist.“²⁸* So heißt es in der Verordnungsbegründung weiter:

*„Durch die Einführung der Pflugregelung bei der Dauergrünlandentstehung wird stärker als bisher zwischen ackerbaulichem Gras- oder Grünfütteranbau, für den die Vorschriften zu den ökologischen Vorrangflächen²⁹ und zur Anbaudiversifizierung gelten, und **„klassischem Dau-***

24 Röder, Norbert et al. (2019). S. 27. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

25 BfN (2016). Daten zur Natur 2016. S. 52f. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten_fakten/Downloads/Daten_zur_Natur_2016_BfN.pdf

26 Verkündet im Bundesanzeiger am 29.03.2018. Veröffentlicht am Donnerstag, 29. März 2018. BAnz AT 29.03.2018 V1.

27 Hervorhebungen durch Verfasser der Ausarbeitung. BR-Drs, 61/18. S. 4. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2018/0061-18.pdf>; vgl. auch <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/porta/5/nav/19/article/32263.html>

28 Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft Dritte Verordnung zur Änderung der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung und der InVeKoS-Verordnung. 26.02.18. S. 3. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2018/0061-18.pdf>

29 Zu ökologischen Vorrangflächen siehe EU-Kommission (2017). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen im Rahmen der Regelung für Ökologisierungszahlungen (grüne Direktzahlungen). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0152&from=EN>

ergrünland“, das zu schützen ist, differenziert. Es entfällt künftig der Anreiz, zur Vermeidung der Dauergrünlandentstehung vorübergehend andere Kulturen als Gras oder Grünfütterpflanzen anzubauen.“³⁰

Erklärend wird Folgendes hinzugefügt:

„Beim Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen mit einem regelmäßigen Umpflügen in Zeitabständen **von weniger als fünf Jahren** handelt es sich üblicherweise um eine **intensive ackerbauliche Nutzung**. Es entstehen nicht die für den Wert von Dauergrünland typischen überwiegend mit dauerhaften Pflanzengemeinschaften aus Gräsern und Kräutern besiedelten Flächen. Ein besonderes Erhaltungsinteresse wie beim **klassischen Dauergrünland** besteht hier nicht. Stattdessen unterliegen diese Flächen dann den Greening-Vorschriften für Ackerland, nämlich der Anbaudiversifizierung und dem Erfordernis der Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen. Durch die Nutzung dieser Option wird für die Zukunft auch vermieden, dass Landwirte auf solchen Flächen regelmäßig vor Ablauf des fünften Jahres eine andere Ackerkultur anbauen (etwa Getreide), um die Entstehung von Dauergrünland zu vermeiden. Diese Darlegungen gelten im Grundsatz auch für solche Flächen, die 2018 aufgrund der Anwendung dieser Option von Dauergrünland nach der bisherigen Definition in Ackerland umklassifiziert werden. Andererseits führt diese neue Regelung dazu, dass auch das Umpflügen von Dauergrünland eine Umwandlung darstellt, die dem mit § 16 Absatz 3 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes (DirektZahlDurchfG) eingeführten Genehmigungsverfahren unterliegt.“³¹

Eine **Ausnahme vom Genehmigungsverfahren** bei der Umwandlung von Kleinflächen bis zu insgesamt 500 m² Dauergrünland je Betriebsinhaber und Jahr regelt der Ende 2019 eingefügte § 16a Abs. 1 Direktzahlungen-Durchführungsgesetz³², die sog. **Bagatellregelung**.

4. Biodiversität

Der Sonderbericht (2020) des Europäischen Rechnungshofs trägt den Titel „*Biodiversität landwirtschaftlicher Nutzflächen: Der Beitrag der GAP hat den Rückgang nicht gestoppt*“³³. Zu umweltsensiblen Dauergrünland wird folgendes ausgeführt

30 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft Dritte Verordnung zur Änderung der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung und der InVe-KoS-Verordnung. 26.02.18. S. 12f. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2018/0061-18.pdf>

31 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. S. 18. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/brd/2018/0061-18.pdf>

32 <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/139/1913960.pdf>; BGBl. I 2014, S.897; zuletzt geändert durch Artikel 283 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I 2020, S. 1328).

33 https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf; ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS: „BIODIVERSITÄT AUF LANDWIRTSCHAFTLICHEN NUTZFLÄCHEN: DER BEITRAG DER GAP HAT DEN RÜCKGANG NICHT GESTOPPT“. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-20-13/COM-Replies-SR-20-13_DE.pdf

„Landwirte dürfen Flächen, die als ökologisch sensibel ausgewiesen wurden, nicht pflügen, damit Gebiete mit großer biologischer Vielfalt oder die Vorteile der Kohlenstoffbindung erhalten bleiben. In den Mitgliedstaaten macht diese Kategorie nur einen kleinen Teil des gesamten Dauergrünlands aus, hauptsächlich in Natura-2000-Gebieten. Im Jahr 2016 betrug die Dauergrünlandfläche, die Ökologierungsmaßnahmen unterlag, 47,7 Millionen Hektar, davon 7,7 Millionen Hektar ökologisch sensibles Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten. Die Daten der Kommission aus dem Jahr 2018 zeigten, dass nur vier Mitgliedstaaten/Regionen (Belgien/Flandern, Lettland, Luxemburg und Tschechien) ökologisch sensibles Dauergrünland außerhalb von Natura-2000-Gebieten ausgewiesen hatten: eine Gesamtfläche von weniger als 0,3 Millionen Hektar.“³⁴

Des Weiteren wird erläutert, in Deutschland und Irland sei vor dem Umpflügen eine behördliche Genehmigung erforderlich und es müsste auf einer gleich großen Fläche eine Neuansaat von Gras vorgenommen werden, um die Anforderung zum Schutz von Dauergrünland zu erfüllen. Obwohl Studien zeigten, dass neu eingesätes Grünland eine geringere Bedeutung für den Klimaschutz oder die Artenvielfalt habe, sei dies eine gängige Praxis. Ferner wird darauf hingewiesen, dass in Polen Landwirte Grünland prinzipiell ohne Einschränkungen in Ackerland umwandeln könnten, solange die 5 %-Obergrenze des Landes nicht überschritten werde.³⁵

Schoof et al. (2019) konstatieren zu den „Auswirkungen der neuen Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Grünland-bezogene Biodiversität“³⁶:

„Die vorhandenen Monitoringdaten offenbaren sowohl bei den Grünland-Lebensraumtypen als auch bei den Grünland-Arten **weiterhin erhebliche Missstände**. Die Rote Liste der Biotoptypen Deutschlands (Stand 2017) attestiert nur 10 % der Grünland-Biotoptypen aktuell kein Verlustrisiko. Die Schutzentitäten des Grünlands haben im Vergleich zu denen anderer Landnutzungssysteme einen überproportional ungünstigen Zustand. Nie zuvor in der Fördergeschichte wurden den EU-Mitgliedsstaaten für die Implementierung der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) mehr Optionen gegeben als mit der Einführung der Programmperiode 2014-2020. Theoretisch könnte mit diesen Programmen/Instrumenten auf Ebene der Mitgliedsstaaten auch der biotische Ressourcenschutz qualifiziert werden. Die Mitgliedsstaaten – und so auch Deutschland – haben diese Optionen aber nur begrenzt genutzt, um einen besseren Schutz bzw. eine bessere Förderung öffentlicher Güter zu gewährleisten. [...] Aus Sicht des Ressourcenschutzes bietet die 2. Säule wesentlich mehr Potenziale. [...] Speziell die starke Flächenhonorierung der 1. Säule muss zukünftig durch neue, gemeinwohlorientierte Ansätze abgelöst werden. Die förderrelevanten Definitionen zum Aspekt Dauergrünland (DGL) bzw. grünlandtypischer Vegetation sind weiterhin für Flächen problematisch, auf denen überdurchschnittlich hohe Ökosystemleistungen generiert werden. Dies betrifft speziell Flächen mit Baum- und Strauchvegetation und (anderen) Nicht-Futterpflanzen, die aufgrund dieser naturschutzfachlich gewünschten Ausstattung aus der Förderkulisse der 1.

34 S. 40f. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf

35 S. 40. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_DE.pdf

36 BfN-Skripten 540. S. 37f. https://www.researchgate.net/publication/335580755_Auswirkungen_der_neuen_Rahmenbedingungen_der_Gemeinsamen_Agrarpolitik_auf_die_Grunland-bezogene_Biodiversitat

Säule fallen können. [...] Optimal wäre sicherlich eine EU-weite, vereinfachte Grünland-Definition, welche im Sinne des Naturschutzes bewirtschaftetes Grünland bedingungslos für förderfähig erklärt. In einer Befragung von Unteren Behörden und Landschaftspflegeverbänden wurde die aktuelle GAP-Struktur und das in der Förderperiode 2014-2020 neu implementierte Greening der 1. Säule mehrheitlich kritisch gesehen. Die administrative Behandlung (Vorbereitung, Kontrolle der Umsetzung, Auszahlung) verursacht einen erheblichen Mehraufwand für die Behörden, wobei diese Transaktionskosten nicht aus den GAP-Fördermitteln gedeckt werden, sondern alleinig aus nationalen Mitteln aufzubringen sind. Die Umsetzung der 2. Säule erfordert weiterhin den höchsten bürokratisch-administrativen Aufwand. Aus diesem Grund haben sich die Bundesländer Hessen und Hamburg entschlossen, (einen Großteil) ihrer Fördermaßnahmen aus der GAP-Förderung auszukoppeln – sie verzichten hier also auf EU-Gelder, um den **Verwaltungsaufwand** zu senken. Diese Entwicklungen sind alarmierend und zeigen, dass das EU-eigene Ziel, den Bürokratieraufwand zu senken, bisher nur auf dem Papier besteht. Bei Behörden und Landwirten bestehen erhebliche rechtliche Unsicherheiten in der Anwendung der GAP-Regularien. Speziell die seit dieser Förderperiode geforderte **Messgenauigkeit bei der Angabe von Flächen** ist in der Praxis ein **großes Problem** und betrifft (abermals) vor allem Flächen mit heterogener Strukturausstattung – also diejenigen, die im Sinne des biotischen Ressourcenschutzes besonders interessant sind. [...]. Rund 70 % der befragten **Experten** der Unteren Landwirtschaftsbehörden **prognostizieren** für die nahe Zukunft (2025) in ihrem räumlichen Zuständigkeitsbereich ein **Fehlen an Landwirten**, die noch fähig sein werden, extensive Grünlandnutzungsformen zu praktizieren. Die heute noch vorhandene Fläche des **naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandes** ist demnach bereits kurzfristig **akut** von (weiterer) Nutzungsaufgabe und Nutzungsänderung **bedroht**. Auf Basis von InVe-KoS-Daten der Bundesländer BB, BW, NI, NW, RP und SH wurden die Entwicklung der Dauergrünlandfläche und der Nutzungsintensität für die Jahre 2010-2015 untersucht. Zumindest für diese Bundesländer zeigt sich, dass es anders als in der vorhergehenden GAP-Periode vermutlich keinen weiteren signifikanten Rückgang der Grünlandflächen gegeben hat. Zwar hat sich bilanziell (statistisch) die **DGL-Fläche vergrößert (Anstieg von 2014 zu 2015 um 1,5 %)**, was allerdings überwiegend an der Ausweitung der Grünlanddefinition und der Neuansiedlung von Flächen gelegen hat. Vor dem Hintergrund, dass das DGL in Schutzgebieten mit 14,2 % (regional auch über 20 %) überproportional stark von **Ökobetrieben** bewirtschaftet wird, ist es **kritisch** zu sehen, dass diese Betriebe **vom Greening befreit** sind. In einigen Bundesländern ist die **Untersagung der Grünlandumwandlung kein Bestandteil der Förderauflagen für den Ökolandbau** (z. B. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg). Diese Betriebe können Grünland förderrechtlich unschädlich umwandeln – zumindest, wenn sie keine Förderung im Rahmen der zweiten Säule erhalten, die dies untersagt. Die These, dass Kleinbetriebe aus Biodiversitätssicht prinzipiell besser zu bewerten sind, kann nur bedingt bestätigt werden. Gerade in flächenstarken Betrieben findet sich oft ein hoher **High Nature Value Farmland-Anteil (HNV)**. Auch in den besonders geschützten Gebieten haben flächenstarke Betriebe eine deutlich überproportionale Bedeutung für die Nutzung des Grünlandes. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert, wenn die Schwellenwerte für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) diese Betriebe nicht ausschließen würden bzw. die Attraktivität

der Teilnahme durch deutlich gesenkte Beschränkungen in Hinblick auf maximale Auszahlungsbeträge je Betrieb erhöht würde.“³⁷

In einem weiteren Beitrag „Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrar-Umwelt und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik“³⁸ machen Schoof et al. (2019) auf den Rückgang extensiver Weiden aufmerksam.³⁹ Der Rückgang an Dauergrünlandflächen betreffe auch die nach der FFH-Richtlinie geschützten Grünland-Lebensraumtypen, die sich laut nationalem FFH-Bericht 2013 allesamt in einem unzureichenden bis schlechten Zustand befänden – mit negativer Tendenz.⁴⁰

5. Regelungen einzelner Bundesländer

Schoof et al. (2019) verweisen auf die folgenden Regelungen einzelner Bundesländer zum Grünlanderhalt:

„Einige Bundesländer haben landesrechtliche Regelungen bzgl. dem Umbruchverbot von Dauergrünland erlassen: Entsprechende Regelungen finden sich für Baden-Württemberg in § 27a Landwirtschafts- und Landeskultugesetz (LLG), in Mecklenburg-Vorpommern im Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGERhG M-V) und in Schleswig-Holstein ebenfalls in einem Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG). In diesen Bundesländern ist jede Umwandlung von Dauergrünland in Acker grundsätzlich verboten (§ 27a Abs. 1 LLG; § 2 DGERhG, § 3 DGLG). Verstöße gegen dieses Verbot sind Ordnungswidrigkeiten (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 f) LLG; § 5 DGERhG; § 7 DGLG). Von den Verboten sind aber auch Ausnahmen und Befreiungen möglich (§ 27a Abs. 2 LLG und Dauergrünlandverordnung BadWürtt; § 3 DGERhG M-V; § 4 DGLG).

Im Detail unterscheiden sich die Verbote und Ausnahmevoraussetzungen. So ist z. B. in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein ein Pflegeumbruch nicht verboten. In Baden-Württemberg beschränkt sich dagegen der Schutz auf Dauergrünland, welches vor dem 1. Januar 2015 schon bestand. Ebenfalls nicht verboten ist in Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg u. a. die Wiederaufnahme einer früheren ackerbaulichen Nutzung, wenn

37 Hervorhebungen durch Verfasser der Ausarbeitung. https://www.researchgate.net/publication/335580755_Auswirkungen_der_neuen_Rahmenbedingungen_der_Gemeinsamen_Agrarpolitik_auf_die_Grunland-bezogene_Biodiversitat

38 Schoof, N., Luick, R., Beaufoy, G., Jones, G., Einarsson, P., Ruiz, J., Stefanova, V., Fuchs, D., Windmaißer, T., Hötter, H., Jeromin, H., Nickel, H. & Ukhanova, M. (2019): Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrar-Umwelt und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. BfN-Skript 539. https://www.hs-rottenburg.net/fileadmin/user_upload/Forschung/Forschungsprojekte/Management/GAPGRUEN/BfN_Skript_539.pdf

39 S. 43. https://www.hs-rottenburg.net/fileadmin/user_upload/Forschung/Forschungsprojekte/Management/GAPGRUEN/BfN_Skript_539.pdf

40 Schoof, N., Luick, R., Beaufoy, G., Jones, G., Einarsson, P., Ruiz, J., Stefanova, V., Fuchs, D., Windmaißer, T., Hötter, H., Jeromin, H., Nickel, H. & Ukhanova, M. (2019): Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrar-Umwelt und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. BfN-Skript 539. S. 73. https://www.hs-rottenburg.net/fileadmin/user_upload/Forschung/Forschungsprojekte/Management/GAPGRUEN/BfN_Skript_539.pdf

diese im Rahmen von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen unterblieben ist (§ 27a Abs. 3 Nr. 1 LLG; § 1 Abs. 2 DGERhG). In allen drei Ländern kann eine Ausnahme erteilt werden, wenn der Verlust an anderer Stelle durch Neuanlage von Dauergrünland ausgeglichen wird und andere Rechtsvorschriften (z. B. im WHG oder BNatSchG) nicht entgegenstehen.“⁴¹

Zu den landesrechtlichen Regelungen haben einige Bundesländer auch in ihren Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) für den Dauergrünlanderhalt implementiert.⁴²

6. Entwicklung der Dauergrünlandfläche in Deutschland

Die folgenden Tabellen geben Auskunft über die quantitative Grünlandentwicklung in Deutschland insgesamt und in den Bundesländern. Im Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung wird festgestellt:

*„Die **Grünlandfläche** in Deutschland hat sich zwischen 1991 und 2013 verringert und **steigt seit 2014 leicht an**. Der bundesweite Rückgang der Grünlandfläche hat sich dabei nahezu proportional entwickelt zum Rückgang der Landwirtschaftsfläche in Deutschland insgesamt. Seit 2014 nimmt auch der Anteil von Grünland an der Landwirtschaftsfläche wieder zu. Die Daten zur Entwicklung der Dauergrünlandfläche lassen keine differenzierten Aussagen zur ökologischen Wertigkeit der verlorenen Grünlandflächen zu. [...]. Der Umbruch auf nassen Böden und Moorböden ist dabei aus Klimaschutzsicht besonders bedenklich.“⁴³*

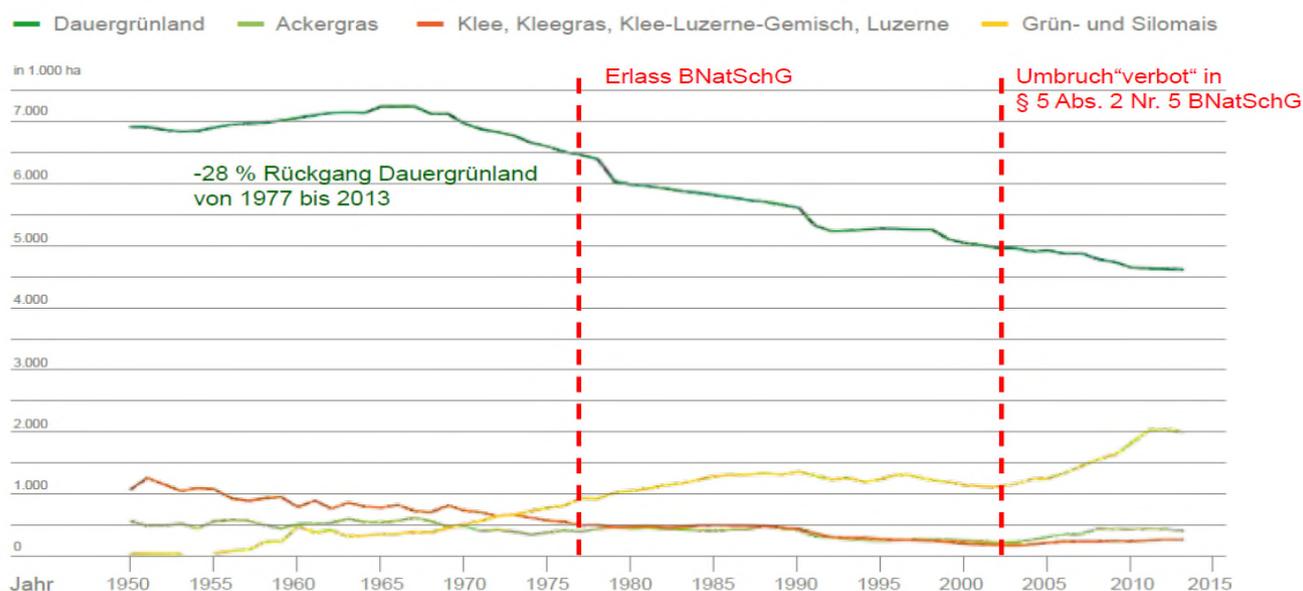
6.1. Dauergrünlandentwicklung in Deutschland von 1950 bis 2015

Die Grafik zeigt die Dauergrünlandentwicklung in Deutschland von **1950 bis 2015** (dunkelgrüne Linie) für das jetzige Bundesgebiet. Es wird deutlich, dass Deutschland Mitte der 60er Jahre noch über **7 000 000 Hektar Grünland** verfügte:

-
- 41 Schoof, N., Luick, R., Beaufoy, G., Jones, G., Einarsson, P., Ruiz, J., Stefanova, V., Fuchs, D., Windmaißer, T., Hötter, H., Jeromin, H., Nickel, H. & Ukhanova, M. (2019): Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrar-Umwelt und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. BfN-Skript 539. S. 69. https://www.hs-rottenburg.net/fileadmin/user_upload/Forschung/Forschungsprojekte/Management/GAPGRUEN/BfN_Skript_539.pdf; Möckel, Stefan (2016). Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 2: Ordnungsrecht. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10357-016-3103-y.pdf>
- 42 „In acht der dreizehn EPLR (BW, BY, MV, SH, SL, SN, TH, BB/BE) wird deutlich über die Hälfte der für AUKM vorgesehenen Mittel für den Nutzungstyp Dauergrünland eingeplant, [...]“ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf
- 43 S. 88f. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/monitoringbericht_2019_bf.pdf; siehe auch Schutz des Grünlandes. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/gruenlandumbruch#schutz-des-grunlands>

Dauergrünlandentwicklung in Deutschland

Abbildung 2: Entwicklung der futterbaulich genutzten Fläche in Deutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt: Lange Reihe der Landwirtschaftsstatistik von 1938-1996 für das jetzige Bundesgebiet, Fachserie 3 Reihe 3.1.2 (verschiedene Ausgaben und Jahrgänge) und Genesis-Online-Datenbank (Code 41241).

Quelle: Deutsche Agrarforschungsallianz, Fachforum Grünland, 2015

Quelle: Möckel (2018).⁴⁴

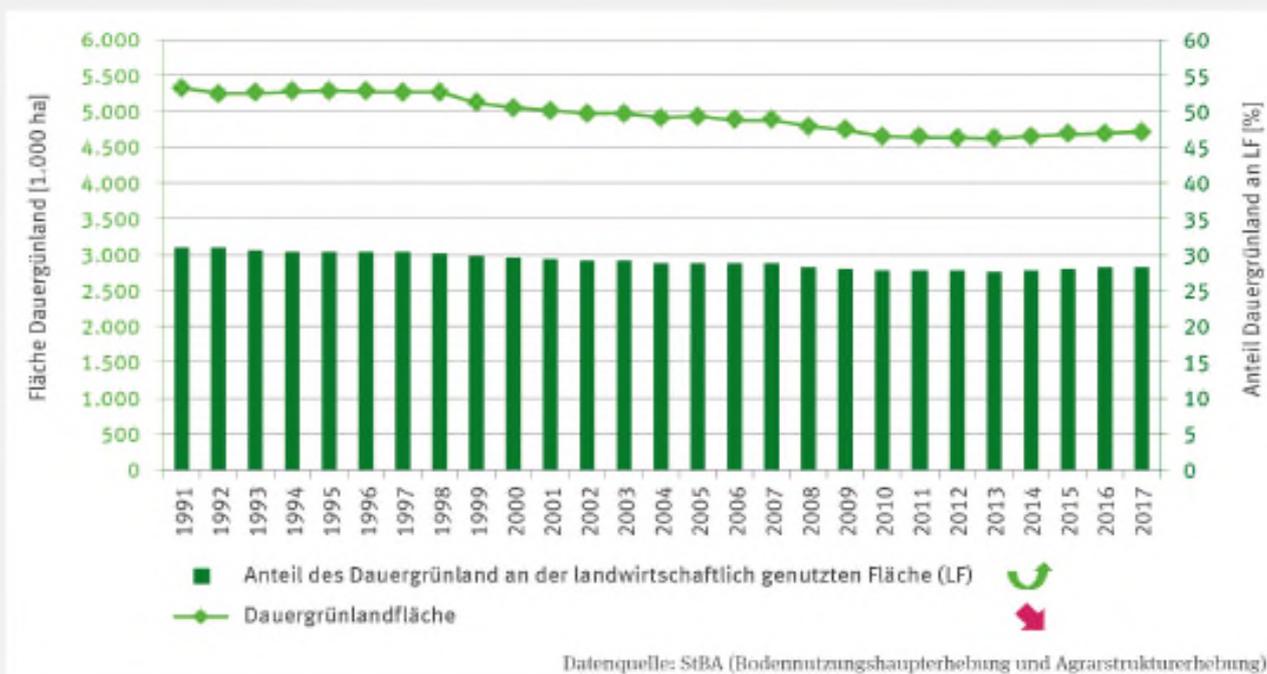
6.2. Dauergrünlandentwicklung von 1991 bis 2017 (Anteil an der LF)

Die Entwicklung der Dauergrünlandfläche von 1991 bis 2017 und ihr prozentualer Anteil an der landwirtschaftlichen Fläche (LF) kann der nächsten Abbildung der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMAA) der Bundesregierung entnommen werden:

44 Möckel, Stefan (2018). Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft. 25.4.2018, Leipzig. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ). https://www.ufz.de/export/data/2/206009_Moeckel_DNRT2018.pdf

BO-R-2: Dauergrünlandfläche

Die Erhaltung von Dauergrünland dient dem Schutz von landwirtschaftlich genutzten Böden gegenüber den nachteiligen Folgen des Klimawandels. Die Grünlandfläche unterlag zwischen 1991 und 2013 einem kontinuierlichen und signifikanten Rückgangstrend. Seit 2013 steigen die Flächen und der Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche sehr langsam an. Dies spiegelt sich für die Grünlandfläche noch nicht im Ergebnis der statistischen Trendanalyse.



Quelle: IMAA (2019).⁴⁵

6.3. Dauergrünlandentwicklung in den Bundesländern von 2010 bis 2019

Nachfolgend findet sich die Dauergrünlandentwicklung untergliedert nach Bundesländern für die Jahre 2010 bis 2019. Nach Angaben der Bundesregierung entwickelte sich die Dauergrünlandfläche in Deutschland im Zeitraum 2010 von 4.654.700 Hektar auf 4.751.400 Hektar im Jahr 2019. In Deutschland zeigt sich seit Beginn der aktuellen GAP im Jahr 2014 bis einschließlich 2019 ein Zugewinn von 100 700 Hektar Dauergrünland.⁴⁶ Wird die Entwicklung des Dauergrünlandes erst ab dem 1. Januar 2015 gerechnet, — ab diesem Zeitpunkt gilt die Verpflichtung zur Erhaltung des Dauergrünlands im Rahmen des **Greening** — entstehen bis einschließlich 2019 demnach **74 300 Hektar**. Die landwirtschaftliche Fläche (LF) in Deutschland beläuft sich derzeit insgesamt auf ca.

45 Interministerielle Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie (IMAA) der Bundesregierung (2019). Monitoringbericht 2019 zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe Anpassungsstrategie der Bundesregierung, S. 88. November 2019. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/monitoringbericht_2019_bf.pdf

46 BT-Drs. 19/20372. S. 6. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/203/1920372.pdf>

16 645 000 Hektar.⁴⁷ Die folgende Tabelle zeigt den Grünlandanteil für die Jahre 2010 bis 2019 für Deutschland insgesamt sowie für die einzelnen Bundesländer:

Entwicklung der Dauergrünlandfläche nach Ländern (2010 - 2019)

- 1 000 ha -

Region	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Baden-Württemberg	531,7	535,7	539,8	538,1	549,3	548,3	545,3	549,2	547,9	551,7
Bayern	1 070,6	1 065,5	1 061,9	1 057,0	1 052,9	1 071,2	1 063,3	1 058,0	1 063,5	1 079,3
Brandenburg	286,9	285,2	285,9	284,0	281,2	296,3	296,2	299,5	300,6	301,6
Hessen	283,7	282,3	278,9	287,9	282,9	290,8	294,2	296,4	298,7	293,3
Mecklenburg-Vorpommern	264,5	261,2	261,9	260,8	261,8	263,9	268,4	268,1	270,2	269,6
Niedersachsen	693,0	702,2	696,0	691,6	719,3	685,6	690,9	688,5	695,6	690,2
Nordrhein-Westfalen	396,8	385,2	387,1	384,2	389,0	391,7	392,0	400,2	395,8	415,8
Rheinland-Pfalz	233,3	230,7	227,9	225,8	222,7	225,3	227,8	237,8	237,0	243,5
Saarland	40,3	40,2	40,3	40,2	39,7	39,9	40,8	40,8	40,2	39,5
Sachsen	186,6	184,5	184,2	185,0	183,7	188,0	191,0	191,2	191,0	191,3
Sachsen-Anhalt	168,6	168,7	168,0	169,7	169,5	174,5	175,8	173,7	173,5	173,0
Schleswig-Holstein	313,9	318,8	317,4	316,4	318,3	320,3	327,8	330,5	317,7	320,1
Thüringen	170,8	169,6	167,4	166,2	166,2	167,3	167,1	166,9	167,7	168,4
Deutschland¹⁾	4 654,7	4 644,0	4 630,8	4 621,0	4 650,7	4 677,1	4 694,5	4 715,0	4 713,4	4 751,4

Anm.: Daten der Bodennutzungshaupterhebung. - 1) Einschließlich Stadtstaaten.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Quelle: BT-Drs. 19/20372.⁴⁸

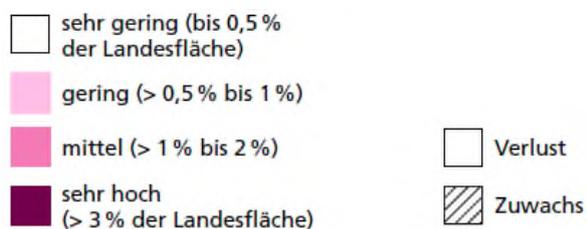
6.4. Verlust und Zuwachs von Dauergrünlandflächen nach Bundesländern von 1999 bis 2013

Nach Angaben des BfN (2016) sind zwischen 1999 und 2013 die Dauergrünlandflächen in Deutschland um mehr als 490.000 Hektar zurückgegangen, insbesondere in den Bundesländern Niedersachsen (-156.809 Hektar) und Schleswig-Holstein (-100.894 Hektar). Ein Verlust an Dauergrünland von 3,29 Prozent und 6,46 Prozent. Zuwächse an Dauergrünlandflächen verzeichneten die Bundesländer Hessen (+16.271 Hektar), Saarland (+3.145 Hektar) und Sachsen-Anhalt (+3.049 Hektar).⁴⁹ Die folgende Grafik zeigt Verlust und Zuwachs von Grünlandflächen in Deutschland zwischen **1999 und 2013** in den einzelnen Bundesländern:

47 Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland 2019. 63. Jahrgang. S. 63. Landwirtschaftlich genutzte Fläche nach Kulturarten. https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Jahrbuch/Agrarstatistisches-Jahrbuch-2019.pdf

48 BT-Drs. 19/20372. S. 6. <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/19/203/1920372.pdf>

49 BfN (2016). Daten zur Natur 2016. S. 52f. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten_fakten/Downloads/Daten_zur_Natur_2016_BfN.pdf



Die Kategorie „hoch“ (> 2 % bis 3 %) ist beim Landschaftswandel der Grünlandflächen nicht vertreten.

Quelle: BfN (Stand:12/15).⁵⁰

50 BfN (2016). Daten zur Natur 2016. S. 52. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/daten_fakten/Downloads/Daten_zur_Natur_2016_BfN.pdf

6.5. Veränderung des Dauergrünlandflächenanteils in den Bundesländern von 2003 bis 2018

Nach Angaben des Umweltbundesamtes besitzt Bayern die größte Grünlandfläche gefolgt von Niedersachsen/Bremen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Die größten Flächenverluste verzeichnete Bayern in den Jahren 2003 bis 2018, gefolgt von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen/Bremen:

Dauergrünlandflächenanteil und Veränderung in den Bundesländern*

	Gesamtfläche Dauergrünland 2003 in Hektar**	Gesamtfläche Dauergrünland 2018 in Hektar**	Veränderung Dauergrünland 2003-2018 in Hektar	Landwirtschaftliche Fläche gesamt 2018 in Hektar	DGL-Anteil 2003 in Prozent	DGL-Anteil 2018 in Prozent
Brandenburg/Berlin	295.249	301.400	6.151	1.325.200	22,0	22,7
Baden-Württemberg	568.052	547.900	-20.152	1.413.400	39,5	38,8
Bayern	1.151.286	1.063.500	-87.786	3.099.900	35,6	34,3
Hessen	299.457	298.700	-757	770.900	36,9	38,7
Mecklenburg-Vorpommern	278.299	270.200	-8.099	1.346.400	20,3	20,1
Niedersachsen/Bremen	764.060	702.000	-62.060	2.609.400	28,9	26,9
Nordrhein-Westfalen	462.643	395.800	-66.843	1.449.400	29,9	27,3
Rheinland Pfalz	249.088	237.000	-12.088	706.900	37,2	33,5
Schleswig-Holstein/Hamburg	362.649	324.500	-38.149	1.002.000	35,0	32,4
Saarland	41.522	40.200	-1.322	74.900	51,2	53,7
Sachsen	192.400	191.000	-1.400	900.900	20,9	21,2
Sachsen-Anhalt	178.918	173.500	-5.418	1.169.000	14,8	14,8
Thüringen	180.728	167.700	-13.028	776.800	22,4	21,6

* Die Tabelle erfasst Daten zum Dauergrünland, die 2014 der Europäischen Kommission gemäß Artikel 84 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 im Rahmen der Antragstellung für EU-Direktzahlungen zu melden waren. Die Definition des Dauergrünlands und die Art und Weise der Ermittlung des Anteils beruhen auf EU-Recht. In der Tabelle sind lediglich Flächen enthalten, für die Anträge auf EU-Direktzahlungen gestellt wurden. Dauergrünlandflächen, für die keine Förderung beantragt wurden, blieben unberücksichtigt.*

** Dauergrünlandfläche weicht von der offiziellen Statistik ab, da in der Tabelle auch Betriebe < 5 Hektar erfasst sind.

Quelle: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Statistisches Jahrbuch, 2018. Teilweise eigene Berechnungen des Umweltbundesamtes.

Quelle: UBA.⁵¹

51 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/gruenlandumbruch#grunde-fur-den-grunlandverlust->

6.6. Exkurs: Schleswig-holsteinisches Dauergrünlanderhaltungsgesetz

Das schleswig-holsteinische Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsgesetz - DGLG)⁵² wurde vor seiner Novellierung evaluiert. Im Evaluierungsbericht vom März 2018 wird betont:

„Ohne die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt wäre es zu einer deutlichen Reduzierung der Dauergrünlandflächen in Schleswig-Holstein gekommen, was ab Überschreitung der 5%-Grenze im Unionsrecht eine Wiederansaatverpflichtung nach sich ziehen würde.“⁵³

Es wird folgendes Fazit gezogen:

„Das DGLG hat sich vor allem aus Gründen des Klima-, Boden-, Gewässer- und bedingt des Naturschutzes bewährt, obgleich es hohe Anforderungen an die betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe und die Verwaltung stellt.“⁵⁴

In seiner Stellungnahme zur Novellierung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes plädiert Prof. Tim Diekötter im Januar 2019 neben der **quantitativen** auch für eine **qualitative Sicherung** des Dauergrünlandes:

„Neben der quantitativen Sicherung gilt es insbesondere auch, die Qualität des Dauergrünlandes zu sichern oder zu verbessern. Intensive Nutzung mit hohen Düngergaben, häufiger Schnittnutzung oder hoher Tierbesatzdichte führen zu einem Verlust vieler wertgebender Arten [...]. Eine in kurzer Regelmäßigkeit wiederkehrende Zerstörung der Vegetation von Dauergrünlandflächen, unter Umständen auch über den Einsatz von Herbiziden, führt, insbesondere bei Neueinsaat artenarmer Weidegrasmischungen, nicht nur zu einem Verlust der

52 GVOBl. 2013 387; zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom. 23.01.2019 (GVOBl. 2019 26).

Siehe auch Schleswig-Holsteinischer Landtag (19. WP). 47. Sitzung. 23. Januar 2019 S. 3531ff. http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/plenum/plenprot/2019/19-047_01-19.pdf#page=33; sowie Ausschussprotokoll ab S. 10ff. http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/aussch/uaa/niederschrift/2019/19-024_01-19.pdf

53 S. 13 f. <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/00600/drucksache-19-00609.pdf>

54 S. 21. <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/00600/drucksache-19-00609.pdf>

pflanzlichen Diversität , sondern, aufgrund mannigfaltiger Interaktionen zwischen autotrophen⁵⁵ und heterotrophen⁵⁶ Arten innerhalb der Biozönose⁵⁷, auch zu einem Verlust höherer trophischer Ebenen [...].“⁵⁸

In den Beiträgen zur Evaluation des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt vom Mai 2019 wird zum DGLG folgendes festgestellt:

*„Inwieweit Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGLG) und Wiesenvogelerlass (MLUR, 2011) zu einem Abbremsen des weiteren Verlustes von Grünlandbeständen mit HNV-Wertigkeiten beitragen können, muss zurückhaltend eingeschätzt werden. Diese Instrumente können im Wesentlichen zu einem **quantitativen, kaum zu einem qualitativen Grünlandschutz** beitragen.“⁵⁹*

Im Landschaftsrahmenplan (2020) heißt es zum **Grünlandstatus** in **Schleswig-Holstein**:

*„Der Grünlandanteil im Land ist seit 1991 um ein Drittel zurückgegangen (1991: 487.000 Hektar, 1999: 417.000 Hektar, 2007: 349.000 Hektar, 2015: 318.000 Hektar). Seitdem ist ein **leichter Anstieg** auf ca. 330.500 Hektar (2017; Statistisches Jahrbuch 2018/2019) zu verzeichnen. Der Anteil des **artenreichen, mesophilen Dauergrünlandes**⁶⁰ ist jedoch **noch stärker zurückgegangen**. Nach ersten Schätzungen sind nur noch rund vier Prozent der ursprünglichen Flächen vorhanden. [...]. Mit einer Förderung extensiver Grünlandbewirtschaftung, gezielten*

-
- 55 *„autotrophe Organismen, Organismen, die zu ihrer Ernährung keine organische Substanz benötigen, sondern selbst aus anorganischen Stoffen organische aufzubauen vermögen. Grundlage der Autotrophie ist bei den grünen Pflanzen die Photosynthese [...].“* <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/autotrophe-organismen/679>
- 56 *„heterotrophe Organismen, sind in ihrer Ernährung auf organische Stoffe als Material für ihre Körpersubstanz angewiesen und somit von anderen Lebewesen abhängig. [...].“* <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/heterotrophe-organismen/3449>
- 57 *„Eine Biozönose ist eine Gemeinschaft von Lebewesen innerhalb eines abgegrenzten Lebensraumes (Biotop). Sie stehen untereinander in Wechselbeziehungen, ebenso beeinflussen sie die abiotischen Faktoren und werden von ihnen beeinflusst. Biozönose und Biotop bilden zusammen ein Ökosystem.“* <https://www.pflanzenforschung.de/de/pflanzenwissen/lexikon-a-z/biozoenose-10042>
- 58 <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/umdrucke/01800/umdruck-19-01869.pdf>
- 59 Hervorhebungen durch Verfasser der Ausarbeitung. Sander, Achim; Bathke, Manfred; Franz, Kristin (2019). Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Beiträge zur Evaluation des Schwerpunktbereichs 4A Biologische Vielfalt. 5-Länder-Evaluation 7/19. Mai 2019. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn060988.pdf
- 60 **Mesophiles Dauergrünland:** *„Mehr oder weniger artenreiche, vergleichsweise extensiv genutzte Wiesen und Weiden sowie noch grünlandartige Brachestadien auf mäßig trockenen bis mäßig feuchten, mäßig bis gut nährstoffversorgten Standorten in planaren bis submontanen Bereichen. Kennzeichnend ist eine standorttypische Artenzusammensetzung in einem ausgewogenen Verhältnis zahlreicher Unter- und Obergräser sowie charakteristischer Kräuter. Vielfach auffallend bunte Blühaspekte.“* (Quelle: <http://biotoptypen.lareg.de/gruenland/1/#:~:text=9.1.1%20Mesophiles%20Gr%C3%BCnland%20m%C3%A4%C3%9Ffig.B.>).

Schutzprogrammen für besonders wertvolle Biotoptypen sowie Flächenankäufe durch die Stiftung Naturschutz wird versucht, dem Rückgang des Grünlandes entgegenzuwirken.“⁶¹

7. Ackerland in Grünlandnutzung und Pflanzenschutzmittel

Die Frage, wie viel Fläche sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt mit Ackerlandstatus in Grünlandnutzung befindet und wie viel Fläche davon fünfjährlich gepflügt wird, um den Ackerlandstatus zu bewahren, wurde an das BMEL weitergeleitet. Die Beantwortung steht noch aus.

Werden Anträge auf Genehmigung zum Grünlandumbruch gestellt und das Grünland wird umgebrochen, werden **Totalherbizide** genutzt. Allerdings werden Ausnahmegenehmigungen zum Grünlandumbruch selten erbeten. So wurden solche Befreiungen bzw. Ausnahmen in Schleswig-Holstein nur in wenigen Fällen in Anspruch genommen.⁶² Auch Röder et al. (2019) konstatieren, dass die Anzahl der genehmigten Grünlandumwandlungen in den befragten Bundesländern in den Jahren 2015 und 2016 sehr gering war bzw. nur in Einzelfällen stattfand. Genaue Zahlen seien jedoch nicht verfügbar.⁶³

8. Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBAE) macht in seiner Stellungnahme zur GAP nach 2020 auf die Problematik der „**Definition der förderfähigen Fläche**“ aufmerksam. Die Definition der förderfähigen Fläche für die laufende Förderperiode sei insbesondere mit **negativen Effekten für den Klima- sowie den Arten- und Biotopschutz** verbunden.

„Die folgenden Aspekte sind aus Sicht des Beirates besonders problematisch:

- *Viele magere und strukturreiche Weiden erhalten keine Förderung im Rahmen der 1. Säule bzw. die Förderung ist mit einem hohen Aufwand für alle Beteiligten und Sanktionsrisiken verbunden. Die Ursache hierfür ist, dass auf diesen für den Naturschutz meist sehr wertvollen Flächen die z. T. reichlich vorhandenen Strukturelemente (z. B. Gehölze, Offenbodenstelle) gegenwärtig einzeln exakt erfasst und erhalten werden müssen. Dies widerspricht der dynamischen Struktur dieser Elemente in solchen Systemen. Darüber hinaus erfordert in etlichen Fällen ein naturschutzfachlich guter Erhaltungszustand von auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesenen Biotopen, dass entweder prinzipielle Fördervoraussetzungen verletzt sind (z. B. zu geringe Vegetationsdeckung) oder Pflanzenarten vorherrschen, die in Deutschland*

61 Hervorhebungen durch Verfasser der Ausarbeitung, Landschaftsrahmenplan für den Planungsraum I Kreisfreie Stadt Flensburg Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg. Erläuterungen. Neuaufstellung 2020. [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landschaftsplanung/Downloads/LRP_I_Erlaeuterungen.pdf;jsessionid=2FD7F7FEADFBF6EB2BB4A521C30225F4.delivery1-master? blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/L/landschaftsplanung/Downloads/LRP_I_Erlaeuterungen.pdf;jsessionid=2FD7F7FEADFBF6EB2BB4A521C30225F4.delivery1-master?blob=publicationFile&v=2)

62 S. 14. <https://www.landtag.ltsh.de/infotehk/wahl19/drucks/00600/drucksache-19-00609.pdf>

63 S. 156. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

nicht prinzipiell als förderfähige Futterpflanzen gelten, obwohl sie in extensiven Nutzungssystemen von den Nutztieren gefressen werden (z. B. Kleinseggen oder Mädesüß).

- Nach geltendem EU-Recht werden Ackerflächen zu Grünlandflächen, wenn auf dieser Fläche fünf Jahre die Vegetationsdecke nicht flächig zerstört wird. Da der Grundstückwert von Ackerflächen deutlich höher liegt als von Grünlandflächen⁶⁴, werden Feldfutterbestände regelmäßig vor Fristablauf umgebrochen. Dies ist oft weder agronomisch noch auf Grund von Anpassungen des betrieblichen Produktionsprogrammes nötig. Die Zerstörung der Vegetationsdecke ist meist mit einer erheblichen Freisetzung von Stickstoff und Treibhausgasen verbunden.

- Gegenwärtig behindern die Kriterien zur Abgrenzung der förderfähigen Fläche die stärkere Verbreitung von Paludikulturen⁶⁵. Paludikulturen können einen wesentlichen Beitrag leisten, um die hohen Treibhausgasemissionen aus der landwirtschaftlichen Nutzung von Mooren zu reduzieren. Allerdings fällt der Anbau einiger Paludikulturen (z. B. Schilf, Rohrkolben, Seggen) nicht unter den Begriff landwirtschaftliche Tätigkeit. Ferner stellt die Etablierung von Paludikulturen auf Moorgrünland meistens eine Grünlandumwandlung dar, die genehmigt und ausgeglichen werden muss.⁶⁶

Die Definition von Förderberechtigten und förderfähiger Fläche sollte überarbeitet werden und die Definition von „Dauergrünland“ dahingehend erweitert werden, „dass die Mitgliedstaaten „Dauergrünland“ über eine **Stichtagsregelung** abgrenzen können. Das hätte zur Konsequenz, dass nur solche Grünlandflächen, die zu einem bestimmten Datum als Dauergrünland im integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfasst waren, unter die Regelungen von

64 Zu den Kaufpreisen von Ackerland und Dauergrünland siehe auch die Seiten 11f des Evaluierungsberichts zum schleswig-holsteinischen Dauergrünlanderhaltungsgesetz. <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/00600/drucksache-19-00609.pdf>; Antwort des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz auf die Kleine Anfrage. Boden- und Pachtpreise von Grünland und Ackerland im Zollernalbkreis sowie in Baden-Württemberg. LT-Drs. 16/965. 16. 11. 2016. https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/0000/16_0965_D.pdf; LT-PLPr 47/19. Schleswig-Holsteinischer Landtag S. 3531ff. http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/ltsh/infothek/wahl19/plenum/plenprot/2019/19-047_01-19.pdf

65 „Paludikultur ist die land- und forstwirtschaftliche Nutzung nasser und wiedervernässter Hoch- und Niedermoore. Paludikultur nutzt die auf Mooren aufwachsende oder angebaute Biomasse bei gleichzeitiger Torfbildung oder zumindest dem Erhalt des Torfkörpers“ (Wichtmann et al. 2016: 1). Paludikultur soll eine torf- und klimaschonende und somit nachhaltige Bewirtschaftung von organischen Böden ermöglichen. Typische Arten, die sich für Paludikulturen eignen, sind Torfmooskultivierung auf Hochmooren sowie Schilf, Rohrkolben, Rohrglanzgras oder Seggen und Erlen auf Niedermooren.“ Fn. 36. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?blob=publicationFile&v=2>

66 (199). S. 55f. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?blob=publicationFile&v=2>

GLÖZ 1 und GLÖZ 10⁶⁷ fallen. Diese Regelung hätte den Vorteil, dass Grünland, Brachen und ähnliche Vegetationsbestände nicht spätestens alle fünf Jahre umgebrochen werden mit dem primären Zweck, den Ackerstatus der Flächen zu erhalten.“⁶⁸

Des Weiteren empfiehlt der Beirat, „Dauergrünland“ sollte alle beweideten und gemähten Flächen einbeziehen, „die Lebensräume von Arten sind, welche sowohl von gemeinschaftlichem Interesse sind (Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie) als auch für einen günstigen Erhaltungszustand auf eine landwirtschaftliche Nutzung angewiesen sind. [...]. Die Förderfähigkeit derartiger Flächen sollte sich primär am ökologischen Erhaltungszustand bzw. seiner Veränderung orientieren: Solange sich die Fläche in einem guten ökologischen Erhaltungszustand befindet oder sich dieser verbessert, sollte die Fläche förderfähig sein. Der Erhaltungszustand sollte durch die zuständigen Naturschutzbehörden eingeschätzt werden.“⁶⁹

9. Fazit

Durch die Greening-Auflagen (wie schon zuvor durch die Cross-Compliance Regelungen seit dem Jahr 2003) und auch durch landesrechtliche Regelungen wurde der Rückgang der Dauergrünlandflächen gestoppt. Eine Sicherung der ökologisch/naturschutzfachlich hochwertigen Grünlandflächen (extensiver Dauergrünlandflächen bzw. umweltsensibles Dauergrünland) wurde hierdurch nicht erreicht und es wird ein weiterer Rückgang befürchtet. Röder et al. (2019) bezeichnen die Greening-Auflagen zum Grünlanderhalt als wenig wirkungsvoll.⁷⁰ Im Vergleich zu Cross Compliance seien – aufgrund der Befreiung von Kleinerzeugern und ökologisch wirtschaftenden Betrieben vom Greening – sogar weniger Betriebe von einem Umwandlungsverbot betroffen.⁷¹

Für die zukünftige Ausgestaltung des Grünlandschutzes wird – neben der Überarbeitung der Definition von „Dauergrünland“ – empfohlen, die Fünf-Jahres-Regelung in eine Stichtagsregelung umzuwandeln, da die jetzige Regelung regelmäßig dazu führe, „dass Brachen, Randstreifen, Feld- und Klee grasbestände umgebrochen werden, bevor die 5-Jahresfrist erreicht ist, um einen Verlust

67 GLÖZ: guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand. GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland). GLÖZ 10 (Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens für alle Dauergrünlandflächen in Natura-2000-Gebieten). https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environment-benefits-simplification_de.pdf

68 Hervorhebung durch Verfasser der Ausarbeitung. S. 92. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?blob=publicationFile&v=2>

69 (288.) S. 92f. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?blob=publicationFile&v=2>

70 S. 137. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

71 S. 156. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf

*des Ackerstatus und den Übergang der Fläche ins Dauergrünland zu verhindern.*⁷² Es wird eine ordnungsrechtliche Flankierung empfohlen, um sicherzustellen, „*dass bei einer Umwandlung von Grünland ohne Genehmigung nicht nur die Umwandlung ein Verstoß ist, sondern auch das Unterlassen der Rückumwandlung*“.⁷³ Des Weiteren empfehlen die Agrarexperten, die Genehmigung zur Grünlandumwandlung mit flächenmäßigem Ausgleich solle nur erfolgen, wenn auf Grund der Standorteigenschaften der Flächen mit der räumlichen Verlagerung des Dauergrünlandes keine mittel- und langfristigen negativen Effekte für die Umwelt zu erwarten seien. Eine Grünlandumwandlung sei von der Verpflichtung zur Neuanlage von Grünland auszunehmen, wenn diese Umwandlung aus Gründen des Klimaschutzes oder der Umsetzung der FFH-, Vogelschutz- bzw. der Wasserrahmenrichtlinie erfolge. Als Beispiel wird die Umwandlung von Intensivgrünland auf Mooren in Paludikulturen genannt.⁷⁴

-
- 72 S. 28. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf; Oppermann, Rainer; Chalwatzis, Doris; Röder, Norbert; Baum, Sarah (2020). Biodiversität in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU nach 2020. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/Broschu_re-Biodiversitaet_in_der_Gemeinsamen_Agrarpolitik_GAP_der_EU_nach_2020.pdf; S. 92. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?blob=publicationFile&v=2>
- 73 S. 28. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf
- 74 S. 28. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-06-17_58-2019_gapeval.pdf