

GESETZENTWURF

der Fraktionen der SPD und CDU

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes

A Problem und Ziel

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGERhG M-V) ist im Jahre 2012 mit dem vordringlichen Ziel erlassen worden, Dauergrünland zum Zweck des Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutzes zu erhalten. Durch ein gesetzliches Umbruchverbot von Dauergrünland sollte dem seit einigen Jahren stattfindenden Verlust von Dauergrünland Einhalt geboten werden. Nach § 6 Satz 1 des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 544) tritt das Dauergrünlanderhaltungsgesetz am 31. Dezember 2015 außer Kraft. Die Gründe des Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutzes, die seinerzeit zum Erlass des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes geführt haben, bestehen im Wesentlichen fort. Mit dem Ackerbau lassen sich noch immer erheblich höhere Erlöse erzielen als mit der Bewirtschaftung von Dauergrünland. Für Betriebe, die zuvorderst aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen handeln, bestehen trotz Kopplung der Direktzahlungen an die Erhaltung des Dauergrünlandes weiterhin starke monetäre Anreize, Dauergrünland in ackerbauliche Nutzungen umzuwandeln.

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union wurden als Bestandteil des sogenannten „Greening“ auch neue Regelungen zum Grünlanderhalt erlassen. Zu den nationalen Umsetzungsvorschriften zählen insbesondere die Regelungen des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes vom 9. Juli 2014 (BGBl. I S. 1935), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1928) geändert worden ist, sowie die Direktzahlungen-Durchführungsverordnung vom 3. November 2014 (BGBl. I S. 1690), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 10. Juli 2015 (BAnz. 2015 AT 13.07.2015 V1) geändert worden ist.

Diese Regelungen bewirken aus den nachfolgenden Gründen keinen gleichwertigen Schutz des Dauergrünlands bei Außerkrafttreten des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes.

Nach Artikel 45 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608), die zuletzt durch die Delegierte Verordnung (EU) 2015/851 (ABl. L 135 vom 02.06.2015, S. 8) geändert worden ist, kann grundsätzlich ein Grünlandumbruch bis zu einer Grenze von 5 Prozent des Dauergrünlandes (nach Referenzwert) erfolgen.

Diese Regelung wird zwar durch Bundesrecht durch ein Genehmigungsverfahren eingeschränkt. Die Genehmigung kann jedoch nicht in jedem fachlich erforderlichen Fall versagt werden. Darüber hinaus sind Biolandwirte und Kleinerzeuger von den Greening-Bestimmungen zum Erhalt des Dauergrünlandes ausgenommen, sofern es sich nicht um Dauergrünland in umweltsensiblen Bereichen handelt.

Vor allem aber entsteht ein erheblicher Anreiz für Landnutzer und -eigentümer, möglichst viel Grünland im Betrieb umzuwandeln unter Inkaufnahme des temporären Verlustes der Direktzahlungen. Gegebenenfalls können eigenständige juristische Personen für die Bewirtschaftung von Teilflächen geschaffen werden, um die Direktzahlungsansprüche im Übrigen zu erhalten. Auch ein Verkauf der Flächen nach der legalen Umwandlung von Grünland in Ackerland erscheint attraktiv.

Zudem würde sich der Verwaltungsaufwand erhöhen, wenn das Dauergrünlanderhaltungsgesetz außer Kraft treten würde. In diesem Fall wäre bis zur 5-Prozent-Grenze und darüber hinaus mit zahlreichen Anträgen auf Grünlandumbruch zu rechnen.

Diese werden überwiegend nicht gestellt werden, wenn das Dauergrünlanderhaltungsgesetz in Kraft bleibt, das den Dauergrünlandumbruch (von Ausnahmen abgesehen) ohnehin generell untersagt.

Des Weiteren besteht nach Überschreiten der 5-Prozent-Grenze (siehe oben) nach den §§ 21 ff. der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung grundsätzlich eine Verpflichtung zur Rückumwandlung oder zur Neuanlage von Dauergrünland. Diese Pflicht kann unter bestimmten Voraussetzungen selbst Direktzahlungsempfänger treffen, die das Grünland legal umgebrochen haben. Die Problematik kann zwar nicht ganz vermieden werden, da die Direktzahlungsverpflichtungsvorschriften auch bei einer Verlängerung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes bestehen. Die Zahl der Vorgänge im Hinblick auf die Direktzahlungsverpflichtungsvorschriften würde aber voraussichtlich erheblich geringer ausfallen.

Nach den EU-Regelungen werden Ackerflächen, die im Umweltinteresse brachliegen (sogenannte „ökologische Vorrangflächen“) und solche, die im Rahmen einer Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahme brachliegen oder als Grünland genutzt werden, während dieses Zeitraumes nicht zu Dauergrünland. Um das Interesse an der Teilnahme von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern zu stärken bzw. nicht aus agrarökonomischen Beweggründen zu verhindern, soll das Landesgesetz an die EU-Regelungen angepasst werden.

In § 2 Satz 4 des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes ist darauf hingewiesen, dass weitergehende bodenschutz-, naturschutz- und wasserrechtliche Bestimmungen unberührt bleiben. Da auch EU- und bundesrechtliche Regelungen zur 1. und 2. Säule der europäischen Agrarpolitik weitere Einschränkungen enthalten, sollte der Satz um diese Regelungen ergänzt werden.

Darüber hinaus hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil vom 02.10.2014 (C-47/13) wider Erwarten festgestellt, dass Dauergrünland auch dann entsteht, wenn während des fünfjährigen Zeitraumes zwischen Grünfütterpflanzenkulturen gewechselt wird. Diesbezüglich bedarf es einer Klarstellung im Gesetz, dass diese Flächen auch ohne die Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland auf Ackerland umgebrochen werden dürfen, sofern keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.

B Lösung

Die Geltungsdauer des Gesetzes soll um weitere fünf Jahre verlängert werden. Hierzu wird in § 6 Satz 1 des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 544) die Angabe „31. Dezember 2015“ durch die Angabe „31. Dezember 2020“ ersetzt.

Gleichzeitig wird § 1 um einen Absatz 2 ergänzt, um zu verhindern, dass Ackerflächen, die aufgrund von EU-Recht gezielt als Grünland genutzt werden, während dieses Zeitraumes zu Dauergrünland werden. Dies entspricht auch den EU-rechtlichen Regelungen.

Der Vollständigkeit halber wird in § 2 Satz 4 „sowie die Regelungen zur 1. und 2. Säule der europäischen Agrarpolitik“ eingefügt.

Darüber hinaus wird in § 3 ein neuer Absatz 2 eingefügt. Damit dürfen Flächen, die aufgrund der unerwarteten Auslegung des Europäischen Gerichtshofs in seinem Urteil vom 02.10.2014 (C-47/13) zum 01.01.2015 zu Dauergrünland geworden sind, auch ohne die Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland auf Ackerland umgebrochen werden, sofern keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen. Die Möglichkeit der Umwandlung soll jedoch zeitlich begrenzt werden bis zum 31.12.2016.

C Alternativen

Keine, da die Regelungen der GAP und die deutschen Umsetzungsakte aus den oben genannten Gründen keinen gleichwertigen Schutz des Dauergrünlandes bieten.

D Notwendigkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 1 GGO II)

Eine gesetzliche Regelung ist notwendig, weil der Sachverhalt nicht durch die betroffenen Betriebe und landwirtschaftlichen Interessensvertretungen eigenverantwortlich geregelt werden kann. Aus Gründen des Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutzes besteht ein erhebliches öffentliches Interesse, die Geltungsdauer des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes zu verlängern.

E Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Landes und der Kommunen**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand**

Keine.

2. Vollzugaufwand

Die Aufgabe verbleibt weiterhin bei den Staatlichen Ämtern für Landwirtschaft und Umwelt. Es entsteht grundsätzlich kein zusätzlicher Vollzugaufwand, da die geltende Rechtslage im Wesentlichen fortgeführt wird. Lediglich im Jahr 2016 ist aufgrund der Neuregelung in § 3 Absatz 2 mit einer vermehrten Antragstellung und einem erhöhten Verwaltungsaufwand zu rechnen.

F Sonstige Kosten

Keine.

G Bürokratiekosten

Keine.

ENTWURF

eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V S. 544) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Der Wortlaut wird Absatz 1.

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Abweichend von Absatz 1 bleiben Flächen Ackerland während des Zeitraumes in dem diese

a) als ökologische Vorrangflächen im Umweltinteresse brachliegen oder

b) im Rahmen einer Agrarumwelt- und Klimamaßnahme brachliegen oder als Grünland genutzt werden.“

2. In § 2 Satz 4 werden nach dem Wort „Bestimmungen“ die Wörter „sowie die Regelungen zur 1. und 2. Säule der europäischen Agrarpolitik“ eingefügt.

3. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Von der Verpflichtung nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b sind solche Dauergrünlandflächen ausgenommen, die zum 1. Januar 2015 entstanden sind und auf denen ein Wechsel zwischen Grünfütterpflanzenkulturen stattgefunden hat. Auf Antrag können diese Flächen in Ackerland umgewandelt werden. Die genehmigte Umwandlung in Ackerland hat in diesen Fällen bis spätestens 31. Dezember 2016 zu erfolgen.“

b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden die Absätze 3 und 4.

4. In § 6 wird die Angabe „31. Dezember 2015“ durch die Angabe „31. Dezember 2020“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Dr. Norbert Nieszery und Fraktion

Vincent Kokert und Fraktion

Begründung:

A. Allgemeiner Teil

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz (DGERhG M-V) ist im Jahre 2012 mit dem vordringlichen Ziel erlassen worden, Dauergrünland zum Zweck des Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutzes zu erhalten. Durch ein gesetzliches Umbruchverbot von Dauergrünland sollte dem seit einigen Jahren stattfindenden Verlust von Dauergrünland Einhalt geboten werden. Das Gesetz löste die Dauergrünlanderhaltungsverordnung ab, die bis dahin im Bereich des landwirtschaftlichen Förderrechts dasselbe Ziel verfolgte. Mit dem Dauergrünlanderhaltungsgesetz erfolgte eine Abkoppelung des Dauergrünlandeschutzes vom Förderrecht, weil nur auf diese Weise der aus ökologischen Gründen erforderliche flächendeckende Schutz gewährleistet werden konnte.

Durch die ökonomischen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen besteht weiterhin ein starker wirtschaftlicher Anreiz für die Eigentümer und Nutzer, Grünland umzubrechen und dauerhaft in andere Kulturen, insbesondere in Ackerland, umzuwandeln.

Zwar bestehen hierfür auch in der neuen Förderperiode Einschränkungen. Dieser Schutz ist aber erheblich weniger effektiv und erreicht zudem nur Fördermittelempfänger. Bei einem Wegfall des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes ist deshalb mit einem verstärkten Umbruch von Dauergrünland zu rechnen, der mit erheblichen negativen Folgen für die Biodiversität und den Gewässerschutz verbunden wäre.

Das Dauergrünlanderhaltungsgesetz hat sich daher grundsätzlich bewährt und soll mit dem vorliegenden Entwurf eines Änderungsgesetzes für weitere fünf Jahre fortgeschrieben werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1

Nach den EU-Regelungen werden Ackerflächen, die im Umweltinteresse brachliegen (sogenannte „ökologische Vorrangflächen“) und solche, die im Rahmen einer Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahme brachliegen oder als Grünland genutzt werden, während dieses Zeitraumes nicht zu Dauergrünland. Um das Interesse an der Teilnahme von Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in Mecklenburg-Vorpommern zu stärken bzw. nicht aus agrarökonomischen Beweggründen zu verhindern, soll das Landesgesetz an die EU-Regelungen angepasst werden.

Zu Nr. 2

Der Vollständigkeit halber soll ergänzt werden, dass auch die Regelungen zur 1. und 2. Säule der europäischen Agrarpolitik unberührt bleiben.

Zu Nr. 3

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 02.10.2014 (C-47/13) wider Erwarten festgestellt, dass Dauergrünland auch dann entsteht, wenn während des fünfjährigen Zeitraumes zwischen Grünfütterpflanzenkulturen gewechselt wird. Bis zu diesem Urteil wurde nahezu bundesweit davon ausgegangen, dass ein solcher Wechsel die Entstehung der Dauergrünlandeigenschaft unterbricht. Hiervon sind in Mecklenburg-Vorpommern ca. 2.600 ha betroffen. Sofern es nicht durch andere Regelungen ausgeschlossen ist, soll es den Nutzern ermöglicht werden, eine Umbruchgenehmigung zu erhalten, ohne dass an anderer Stelle auf einer Ackerfläche Dauergrünland neu angelegt werden muss. Die Möglichkeit der Umwandlung soll jedoch zeitlich begrenzt werden bis zum 31.12.2016.

Zu Nr. 4

Nach der bisherigen Regelung tritt das Dauergrünlanderhaltungsgesetz am 31. Dezember 2015 außer Kraft. Es besteht weiterhin die Notwendigkeit, Dauergrünland zum Zweck des Klima-, Natur-, Boden- und Gewässerschutzes zu erhalten. Das Gesetz soll daher für einen Zeitraum von weiteren fünf Jahren bis zum 31.12.2020 gelten.

Zu Artikel 2

In Artikel 2 werden die erforderlichen Bestimmungen für das Inkrafttreten getroffen.