

Dauergrünland-Erhaltung

# Wer blickt noch durch?

Durch die im Jahr 2003 beschlossene Agrarreform sind seit 2005 die Prämien für landwirtschaftliche Betriebe von der Produktion entkoppelt. Seitens der Politik bestand die Sorge, dass insbesondere durch die Abschaffung der Rinder- und Schafprämien ein verstärktes Interesse bestehen könnte, Dauergrünland umzubrechen, um es für den Ackerbau zu nutzen. Dauergrünland wird grundsätzlich für ökologisch wertvoller gehalten.

Deshalb wurde gleichzeitig mit der Entkopplung das Gebot eingeführt, Dauergrünland zu erhalten. Die Regelung erfordert ganz erheblichen bürokratischen Aufwand. Es

ist nicht gerade leicht festzustellen, wann Dauergrünland vorliegt und welche Pflichten durch wen zu beachten sind, so dass man schnell keinen Durchblick mehr hat. Dieser Beitrag versucht, ihn wieder zu verschaffen.

## 5 %- und 10 %-Schwelle

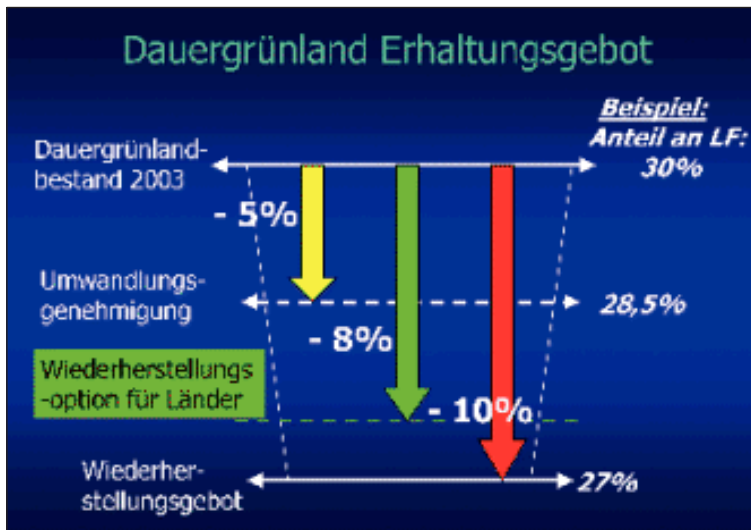
Nachdem 2003 zunächst geplant war, die Erhaltung jeder Dauergrünlandfläche vorzuschreiben oder das Erhaltungsgebot zumindest auf Ebene des einzelnen Betriebes gelten sollte, konnte durch den Einsatz des Berufsstandes im Interesse größerer Flexibilität die Geltung auf Ebene der

Prämienregion erreicht werden. So soll z.B. in der Region Schleswig-Holstein/Hamburg das Dauergrünland nicht abnehmen. Dies bezieht sich nicht zwingend auf die Hektarzahl an Dauergrünland.

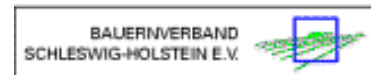
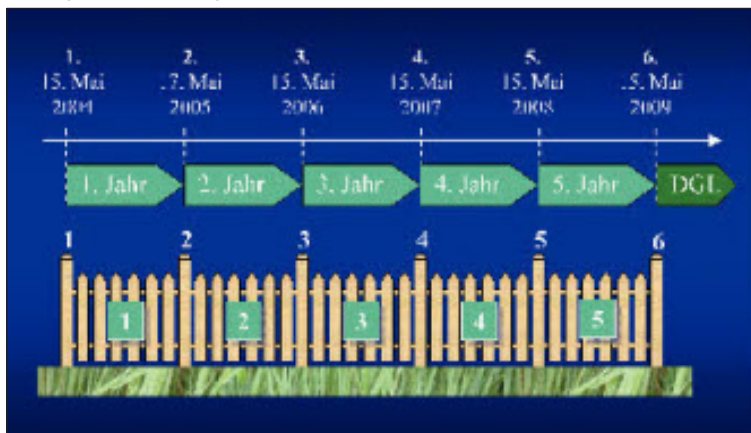
Das Erhaltungsgebot ist auch gewahrt, wenn das Verhältnis von Dauergrünland zu Ackerland in der Region gleich bleibt. Auch dies gilt allerdings nicht ganz streng. Eine Abnahme von bis zu 5 % des Dauergrünlandanteils in der Region bleibt zunächst folgenlos. Hat der Anteil des Dauergrünlands in der Region um 5 % oder mehr abgenommen, darf ab diesem Zeitpunkt Dauergrünland nur noch nach Genehmigung zu Ackerland umgewandelt werden.

Ist der Dauergrünlandanteil sogar um mehr als 10 % zurückgegangen, müssen alle Betriebsinhaber, die in den letzten zwei Jahren Dauergrünland umgewandelt haben, Dauergrünland neu anlegen, so dass die 10 %-Schwelle wieder eingehalten wird (siehe Grafik 1).

**Grafik 1:** Nimmt der Dauergrünlandanteil in der Region um mehr als 5 % ab, darf Dauergrünland nur noch mit Genehmigung zu Acker umgewandelt werden. Beträgt die Abnahme mehr als 10 %, muss sogar Dauergrünland wieder angelegt werden. Von der Option die Wiederanlage schon ab 8 % anzuordnen, will Schleswig-Holstein keinen Gebrauch machen.



**Grafik 2:** Nach der „Zaunpfostenregel“ führt eine 6-malige Antragsangabe Ackergras zum Dauergrünland-Status.



etwa 2,5 % und bis 2007 ca. 4,6 %. Aufgrund der Antragsangaben 2008 wurde ermittelt, dass die Gesamtabnahme auf 7,5 % gestiegen sein soll. Dies war Anlass für das Land, die Dauergrünland-Erhaltungsverordnung zu erlassen.

Im Amtsblatt am 23. Juni 2008 wurde die Überschreitung der 5 %-Schwelle bekannt gegeben. Seit diesem Tag brauchen Prämienantragsteller in Schleswig-Holstein eine behördliche Genehmigung, wenn sie eine Dauergrünlandfläche als Acker nutzen wollen. Beachten sie dies nicht und beginnen sie die Ackernutzung ohne Genehmigung, riskieren sie eine Kürzung ihrer Prämien.

Wer eine Genehmigung zur Ackernutzung erhält, muss auf anderen Flächen, die noch kein Dauergrünland sind, gleichviel Dauergrünland wieder anlegen. Dies kann auch auf Flächen anderer Personen erfolgen, wenn der Antragsteller sich verpflichtet, dass diese Flächen nicht mehr umgebrochen werden. Allerdings müssen die Ersatzflächen grundsätzlich in derselben naturräumlichen Haupteinheit liegen (siehe Karte). Ob diese und andere Bestimmungen der Landesverordnung rechtmäßig sind, ist keineswegs sicher und wird erst nach gerichtlicher Überprüfung feststehen.

## Was ist Dauergrünland?

Für die Anwendung des Erhaltungsgebots ist der Dauergrünland-Begriff von zentraler Bedeutung. Das EU-Recht enthält dazu eine Definition. Danach sind alle Flächen Dauergrünland, die ohne Fruchtfolge mindestens fünf Jahre lang für den Anbau von Gras oder Grünfutter genutzt wurden. Eine Fläche, die für fünf Jahre oder mehr in Gras lag oder genauso lange mit Klee gras bebaut war oder für Luzerneanbau genutzt wurde, ist also Dauergrünland. Hat in den fünf Jahren ein Wechsel zwischen Gras, Klee gras oder Luzerne stattgefunden, gilt dies als Fruchtfolge und es entsteht kein Dauergrünland.

Ist erst einmal Dauergrünland entstanden, soll eine solche Fruchtfolge mit Klee gras oder Luzerne aber nicht reichen, um den Dauergrünlandstatus zu beenden. Dies ist die Auffassung, wie sie nun die schleswig-holsteinische Landwirtschaftsverwaltung vertritt.

## Kein absolutes Verbot, aber CC-Vorgabe

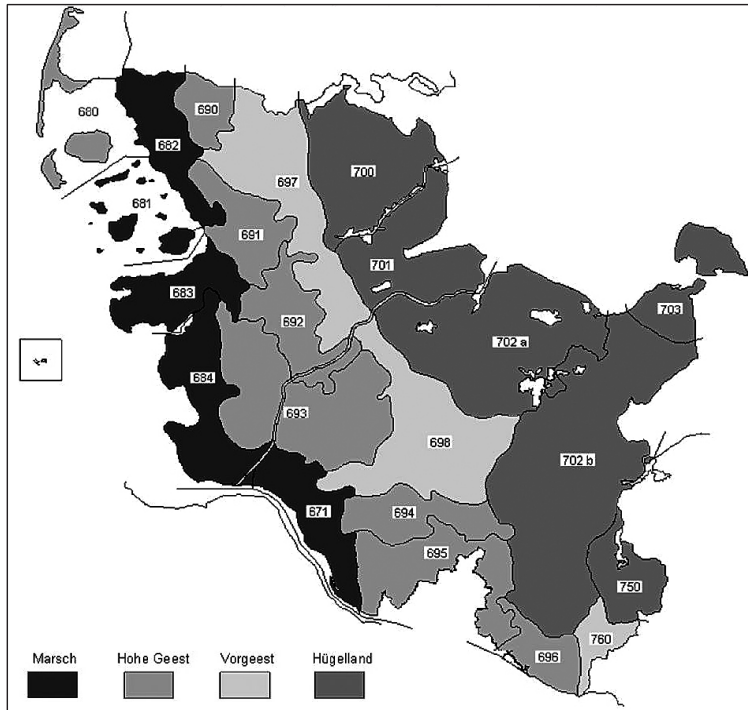
Nach Überschreiten der Auslöseschwelle von 5 % besteht kein absolutes, ordnungsrechtliches Umbruchverbot. Das Erhaltungsgebot gehört vielmehr zu den Cross Compliance-Pflichten. Es gilt immer nur für die Betriebsinhaber, die Agrarprämien beantragt haben. Missachten sie den Genehmigungsvorbehalt oder die Wiederanlagepflicht, ist dies ein Verstoß gegen Cross Compliance, der eine Kürzung ihrer Prämien zur Folge hat.

Es gibt allerdings im Landesnaturschutzgesetz ein für alle geltendes Umbruchverbot für bestimmte Standorte (erosionsgefährdete Hänge, Überschwemmungsgebiete, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten) und außerdem in Vogelschutzgebieten sowie zum Teil aufgrund von Verordnungen z.B. in Naturschutzgebieten.

## Situation in Schleswig-Holstein/Hamburg

Nachdem der Dauergrünlandanteil in der Region Schleswig-Holstein und Hamburg gegenüber dem Referenzjahr 2003 bis zum Antragsstichtag 2005 nur um gut 0,5 % abgenommen hatte, waren es bis 2006 insgesamt

Dies sorgt insoweit für Verwirrung, als diese Regelung im Jahr 2005 noch anders verstanden worden ist. Seinerzeit war die Frage aufgetaucht, ob alle Flächen, die mindestens im fünften Jahr für den



#### Naturräumliche Haupteinheiten Schleswig-Holsteins

Zum Zweck der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung werden folgende Regionen zu naturräumlichen Haupteinheiten zusammengefasst: Schleswig-Holsteinische **Marsch** einschließlich Nordfriesische Marschinseln und Halligen sowie Unterebene-Niederung (Regionen 681, 682, 683, 684, 671; Hohe Geest, Vorgeest und Südwestliches Vorland der Mecklenburgische Seenplatten (Regionen 680, 690 bis 698, 760); Schleswig-Holsteinisches **Hügelland** einschl. Mecklenburgische Seenplatte (Regionen 700 bis 703, 750).

Grasanbau genutzt wurden, im Antrag 2005 als Dauergrünland hätten angegeben werden müssen. Um einen Umbruch im großen Stil vor Antragstellung zu verhindern, war seinerzeit die Auffassung vertreten worden, es sei nicht nötig, die Fläche umzubrechen. Vielmehr genüge das Einschlitzen von Kleesaat und die Angabe Klee gras im Antrag, um nicht Dauergrünland angeben zu müssen.

Nun soll die Klee graslösung für solche Flächen nicht gelten, die schon vor 2005 Dauergrünland waren. Also Flächen, die zum Antrag 2004 schon für mindestens fünf Jahre mit (Acker-)Gras genutzt waren.

Das führt zu der Frage, ab wann eine Fläche durch die Verwaltung als Dauergrünland angesehen wird. Konkret: Wie oft kann man im Antrag Ackergras angeben, ohne das neues Dauergrünland entsteht? Da die Verwaltung aus der Antragsangabe einen Schluss auf den Zustand der Fläche nur zum Antragstichtag ziehen kann, reichen fünf Antragsangaben nicht, um von fünf vollen Jahren Ackergrasnutzung auszugehen. Vergleichbar dem Bau eines Zaunes, bei dem man sechs Pfosten braucht, um fünf Zaunfelder zu befestigen, kann man jedenfalls nach sechs Antragsangaben, davon ausgehen, dass Dauergrünland vorliegt, weil fünf Jahreszeiträume dazwischen liegen (siehe Grafik 2).

### Codierung beachten

In der behördlichen Flächenverwaltung wird der Status „Dauergrünland“ durch entsprechende Codierungen vermerkt. Dauergrünland umfasst dabei die Codierungen 451 bis 491. Außerdem unterliegen Flächen dem Erhaltungsgebot, für die eine Ackergras- oder Grünfütterungsnutzung codiert ist (421 bis 428) und zusätzlich eine so genannte Grünlandbindung (GL-Bindung) eingetragen ist. Flächen, die für fünf volle Jahre oder länger als Ackergras genutzt wurden, erhalten eine solche GL-Bindung.

Betriebsinhaber, die Prämien beantragen, sollten, bevor sie Grasflächen zu Ackerland umnutzen, sich vergewissern, dass kein Dauergrünlandstatus und keine GL-Bindung vorliegt. Nur dann wissen sie sicher, ob sie eine behördliche Genehmigung benötigen oder nicht.

### Codierung streitig?

Nicht jeder Betriebsinhaber ist mit der vom Amt geführten Codierung einverstanden und diese müssen auch nicht immer richtig sein. Mitglieder des Bauernverbandes, die Fragen dazu haben oder eine Umcodierung anstreben, sollten sich an ihre Kreisgeschäftsstelle wenden.

Stephan Gersteuer,  
Bauernverband Schleswig-Holstein

### Angemerkt

## Arbeitserhaltung

Ob das Dauergrünland-Erhaltungsgebot wirklich Dauergrünland erhält, darf bezweifelt werden. Sicher haben Biogasförderung und Getreidepreise ihren Einfluss auf den Ackerlandanteil. Betrachtet man die Entwicklung in Schleswig-Holstein aber genauer, so erkennt man: Je näher das Erreichen der 5%-Schwelle rückte, umso mehr Landwirte haben noch die Gelegenheit zur genehmigungsfreien Umwandlung genutzt. Mit 3 % war die Abnahme zuletzt mit Abstand am größten, verglichen mit den vier Jahren davor. Die Auslöseschwelle hat also ganz offensichtlich einen Sogeffekt gehabt. Statt Erhalt also Förderung des Dauergrünlandverlusts.

Eines erhält die Regelung aber mit Sicherheit: Bürokratie und Arbeit für Bauern und Beamte. Die Verwaltung muss das Schicksal von über 330.000 ha Dauergrünland genau im Auge behalten und Verstöße ahnden, aber auch komplizierte Umnutzungsgeneh-

migungen erteilen. Die Landwirte müssen den Status ihrer Flächen beachten auch und vor allem bei Pachtung und Verpachtung, gegebenenfalls Umwandlungsanträge stellen und Ersatzgrünland schaffen und beibehalten.

Dass der Dauergrünlandanteil durch all die Bürokratie gleichbleibt, ist dabei keineswegs sicher. Einige werden dem Erhaltungsgebot entfliehen, indem sie die umzubrechenden Flächen aus ihrem Betrieb ausgliedern und keinen Prämienantrag dafür stellen. Sieht man sich die Pachtpreise z.B. für Maisflächen zur Biogasnutzung an, kann man dies zumindest in diesem Bereich erwarten. Dann liegt zwar (zunächst) kein CC-Verstoß vor, aber der Dauergrünlandanteil an der Gesamtantragsfläche verringert sich. Infrastrukturmaßnahmen wie z.B. der Bau der A20 verschlechtern das Verhältnis weiter. Es kann also durchaus sein, dass auch noch die Latte für das

Wiederanlagegebot von 10 % gerissen wird. Dann wird es richtig „bunt“. Die Verwaltung müsste alle Dauergrünlandumwandler der letzten zwei Jahre ermitteln, um ihnen die Wiederansaat zumindest teilweise aufzuerlegen. Nach derzeitigem Stand soll dies auch diejenigen treffen, die im Rahmen einer Umwandlungsgenehmigung schon Ersatz-Dauergrünland angelegt haben. Spätestens dann werden die ersten Landwirte die Gerichte anrufen und auch dort für Arbeitserhaltung sorgen.

Die Abnahme des Dauergrünlandanteils wird von der Politik auf Bundes- und Landesebene durchaus aufmerksam verfolgt. Schon wird ein „Grünland-Gipfel“ gefordert. Den Stellungnahmen kann man entnehmen, dass in diesem Bereich eher mehr als weniger Reglementierung gefordert wird. Die nähere Betrachtung zeigt aber, dass schon das bisherige erhaltungsgebot die Abnah-

me des Dauergrünlandanteils eher beschleunigt hat, zumindest aber offenbar nicht verhindern kann. Dabei sind der Entwicklung ohnehin natürliche Grenzen gesetzt: Viele der Grünlandflächen in Schleswig-Holstein sind als absolutes Grünland gar nicht zur Ackernutzung geeignet.

Die naturschutzrechtlichen Umbruchverbote kommen noch dazu. Andererseits lassen die Landwirte allein deshalb kein neues Dauergrünland entstehen, weil sie sich nicht der Reglementierung des Erhaltungsgebots aussetzen wollen. Viele tausend Hektar werden deshalb im fünften Jahr als Acker genutzt, die sonst grün geblieben wären und dem Naturschutz wird ein Bärendienst erwiesen.

Eine Aufhebung des Erhaltungsgebots wäre mutig und richtig. Der Ökologie würde mehr genutzt als geschadet und viel Bürokratie vermieden.

Stephan Gersteuer