

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz sind Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland getroffen, die der Durchführung der Vorschriften über die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden nach 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. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) dienen. Die Europäische Kommission hat einen Leitfaden zur Durchführung der Vorschriften über Dauergrünland vorgelegt, der bei der nationalen Durchführung der EU-Vorschriften über die Direktzahlungen insbesondere auch zur Vermeidung eines etwaigen Risikos von Ansetzungen zu beachten ist. Nach der in dem Leitfaden getroffenen Auslegung liegt eine „Umwandlung von Dauergrünland“ sowohl bei einer Umwandlung in eine landwirtschaftliche Fläche als auch bei einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche, grundsätzlich nicht beihilfefähige Fläche vor. Im Rahmen der nach dem Leitfaden bestehenden engen Grenzen soll eine Umwandlung von umweltsensiblen Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche über eine Aufhebung der Bestimmung einer Dauergrünlandfläche als umweltsensibel ermöglicht werden. Ebenfalls soll eine Genehmigung für eine Umwandlung von anderem als umweltsensiblen Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche ohne Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt werden. Eine Vorschrift zur Heilung bereits erfolgter entsprechender Umwandlungen ist erforderlich, weil die weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ für die Betroffenen nicht absehbar war.

B. Lösung

Änderung der Vorschriften über die Ausweisung von Gebieten mit umweltsensiblen Dauergrünland und über die Genehmigung zur Umwandlung von Dauergrünland.

C. Alternativen

Ohne eine Gesetzesänderung wäre eine Umwandlung von umweltsensiblen Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche gänzlich unzulässig. Eine Genehmigung einer solchen Umwandlung bei anderem Dauergrünland würde in der Regel eine Neuanlage von Dauergrünland erfordern.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Haushalte von Bund und Ländern ergeben sich keine Ausgaben.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Aufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es wird eine Verringerung des jährlichen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft durch das vorliegende Änderungsgesetz um etwa 399.920 Euro eingeschätzt; neu entstehender jährlicher Erfüllungsaufwand durch Informationspflichten für die Wirtschaft in Höhe von etwa 20.080 Euro ist dabei berücksichtigt. Auf den durch die Gesetzesänderung entstehenden wie auch auf den wegfallenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist die „One in, one out“-Regel nicht anzuwenden, da es sich bei der zugrunde liegenden Gesetzesänderung um eine 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben handelt.

Im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Heilung von Altfällen wird sich für das erste Jahr der Anwendung der Regelung im Rahmen der Umstellung eine weitere erhebliche einmalige Aufwandseinsparung ergeben, die sich aber nicht sinnvoll schätzen lässt; einmalig entstehender Aufwand für die Wirtschaft durch Informationspflichten für das erste Jahr der Anwendung der Regelung in Höhe von etwa 2.165 Euro ist dabei berücksichtigt.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

1. Bund

Auf Bundesebene entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

2. Länder

Es wird geschätzt, dass der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um etwa 836 Euro ansteigen wird. Darüber hinaus ergibt sich für die Verwaltung einmaliger Umstellungsaufwand für das erste Jahr der Anwendung in Höhe von schätzungsweise etwa 7.620 Euro, dem aufgrund der Gesetzesänderung einmalig wegfallender Aufwand in Höhe von etwa 9.666 Euro gegenübersteht.

F. Weitere Kosten

Die Regelungen haben keinen direkten Bezug zur Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind daher nicht zu erwarten. Die vorgesehenen Regelungen sind nicht mit weitergehenden Belastungen für die Wirtschaft oder die sozialen Sicherungssysteme verbunden.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 19. Mai 2016

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Prof. Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG
ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 945. Sitzung am 13. Mai 2016 beschlossen, gegen den
Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen
zu erheben.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz vom 9. Juli 2014 (BGBl. I S. 897), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1928) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 15 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 2 werden die folgenden Absätze 2a und 2b eingefügt:

„(2a) Beabsichtigt ein Betriebsinhaber die Nutzung einer Fläche, die als umweltsensibles Dauergrünland im Sinne des Absatzes 1 nach Maßgabe des Artikels 45 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 nicht gepflügt oder umgewandelt werden darf, so zu ändern, dass sie keine landwirtschaftliche Fläche im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist, wird die Bestimmung dieser Fläche als umweltsensibel nach Absatz 1 auf seinen Antrag aufgehoben, wenn

1. im Fall der Durchführung eines nach anderen Rechtsvorschriften genehmigungspflichtigen Vorhabens die erforderliche Genehmigung erteilt ist oder im Fall der Durchführung eines nach Bauordnungsrecht anzeige- oder sonst mitteilungspflichtigen Vorhabens die erforderliche Anzeige vorliegt und mit der Ausführung begonnen werden darf,
2. im Fall der Durchführung eines nach § 34 Absatz 6 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes anzeigepflichtigen Projekts die Anzeige des Betriebsinhabers innerhalb der nach § 34 Absatz 6 Satz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes einzuhaltenden Frist weder zu einer behördlichen Untersagung des Projekts noch zu einer Beschränkung, die die beabsichtigte Nutzung ausschließt, geführt hat oder
3. in einem anderen als in den Nummern 1 und 2 genannten Fall Rechtsvorschriften, insbesondere die §§ 33 und 34 des Bundesnaturschutzgesetzes, oder Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Stellen der beabsichtigten Nutzung nicht entgegenstehen und diese mit den für das jeweilige Gebiet festgelegten naturschutzrechtlichen Erhaltungszielen vereinbar ist.

Der Antrag auf Aufhebung der Bestimmung einer Fläche als umweltsensibel ist zusammen mit dem Antrag auf Genehmigung der Umwandlung des Dauergrünlands nach § 16 Absatz 3 zu stellen. Wird einer der beiden Anträge abgelehnt, gilt der andere Antrag ebenfalls als abgelehnt.

(2b) Für eine bis zum ... [einsetzen: Datum der Verkündung des Gesetzes] vorgenommene, mit den sonstigen Vorschriften vereinbare Änderung der Nutzung einer nach Absatz 1 umweltsensiblen Dauergrünlandfläche derart, dass die Fläche keine landwirtschaftliche Fläche im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist, gilt die Bestimmung als umweltsensibel als zum Zeitpunkt der Änderung der Nutzung aufgehoben. Der Betriebsinhaber hat der zuständigen Behörde eine bis zum ... [einsetzen: Datum der Verkündung des Gesetzes] vorgenommene Änderung der Nutzung mitzuteilen.“

b) Folgender Absatz 4 wird angefügt:

„(4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, um Regelungen im Sinne des § 1 Absatz 1 zur Gewährleistung des Erhalts des Dauergrünlands sachgerecht durchzuführen, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren in den Fällen der Absätze 2a und 2b zu erlassen.“

2. § 16 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 werden die Sätze 4 und 5 wie folgt gefasst:

„Abweichend von Satz 2 Nummer 3 wird die Genehmigung ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt, wenn

1. dies

a) aus Gründen des öffentlichen Interesses oder

b) zur Vermeidung einer unzumutbaren Härte unter Abwägung der berechtigten Einzelinteressen und der Interessen des Natur- und Umweltschutzes

erforderlich ist oder

2. die Nutzung der Fläche derart geändert werden soll, dass die Fläche keine landwirtschaftliche Fläche im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist.

Eine Genehmigung nach Satz 2, auch in Verbindung mit Satz 4, wird jedoch nicht erteilt, wenn

1. andere Rechtsvorschriften einer Umwandlung entgegenstehen,

2. im Fall der Durchführung eines nach anderen Rechtsvorschriften genehmigungspflichtigen Vorhabens die erforderliche Genehmigung nicht erteilt ist oder

3. der Betriebsinhaber Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Stellen hat, die einer Umwandlung entgegenstehen.“

b) Die folgenden Absätze 6 und 7 werden angefügt:

„(6) Für eine bis zum ... [einsetzen: Datum der Verkündung des Gesetzes] vorgenommene, mit den sonstigen Vorschriften vereinbare Änderung der Nutzung einer Fläche derart, dass die Fläche keine landwirtschaftliche Fläche im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist, gilt die Genehmigung nach § 16 Absatz 3 Satz 1 in Verbindung mit Satz 4 Nummer 2 als erteilt. Der Betriebsinhaber hat der zuständigen Behörde eine bis zum ... [einsetzen: Datum der Verkündung des Gesetzes] vorgenommene Änderung der Nutzung mitzuteilen.

(7) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, um Regelungen im Sinne des § 1 Absatz 1 zur Gewährleistung des Erhalts des Dauergrünlands sachgerecht durchzuführen, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften über das Verfahren im Fall des Absatzes 6 zu erlassen.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Im Direktzahlungen-Durchführungsgesetz sind Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland getroffen, die der Durchführung der Vorschriften über die Zahlung für den Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden nach 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. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608) dienen. Bei Erlass des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes wurde davon ausgegangen, dass die Betriebsinhaber ohne Konsequenzen für die Gewährung der Direktzahlungen landwirtschaftliche Flächen, und hier speziell Dauergrünland, in nichtlandwirtschaftliche Flächen umwandeln können, dies auch vor dem Hintergrund, dass für diese Flächen keine Direktzahlungen mehr gewährt werden. Die im Gesetz getroffenen Vorschriften zur Umwandlung von Dauergrünland sollten sich nur auf die Umwandlung in andere landwirtschaftliche Nutzungen wie Ackerkulturen oder Dauerkulturen beziehen. Die Europäische Kommission hat zwischenzeitlich einen Leitfaden zur Durchführung der Vorschriften über Dauergrünland vorgelegt (DS EGD 2015/02 FINAL vom 17. Juli 2015), der bei der nationalen Durchführung der EU-Vorschriften über die Direktzahlungen insbesondere auch zur Vermeidung eines etwaigen Risikos von Anlastungen zu beachten ist. Nach der Auslegung der Europäischen Kommission in dem Leitfaden liegt eine „Umwandlung von Dauergrünland“ sowohl bei einer Umwandlung in eine andere landwirtschaftliche Fläche als auch bei einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche, grundsätzlich nicht beihilfefähige Fläche vor.

Die weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ durch die Europäische Kommission bedeutet eine weitreichende Einschränkung der Flächennutzungsmöglichkeit für als umweltsensibles Dauergrünland bestimmte Flächen, da für diese Flächen jegliche Umwandlung untersagt ist. Da Deutschland ein Genehmigungsverfahren für die Umwandlung von Dauergrünland, das nicht als umweltsensibles Dauergrünland bestimmt worden ist, eingeführt hat, unterliegt – aufgrund der in dem Leitfaden von der Europäischen Kommission getroffenen Auslegung – auch die Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung einem Genehmigungsverfahren. Vor diesem Hintergrund erscheinen Anpassungen des Gesetzes erforderlich. Da die Mitgliedstaaten, wie die Europäische Kommission in dem Leitfaden ausführt, die Befugnis in eng begrenzten Ausnahmefällen haben, in Einzelfällen die Ausweisung von Flächen als umweltsensibles Gebiet zum Zweck einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche aufzuheben, soll diese Befugnis in eng begrenzten Ausnahmefällen zur Wahrung von betrieblichen oder anderen erheblichen Belangen genutzt werden. Insbesondere die für eine Umwandlung von Dauergrünland zu beachtenden umwelt- und naturschutzrechtlichen Bestimmungen bleiben dabei maßgeblich.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die Gesetzesänderung ändert bestehendes Recht hinsichtlich der Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche. Von der Befugnis für die Mitgliedstaaten, in Einzelfällen die Bestimmung von Dauergrünland als umweltsensibel zum Zweck einer Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche aufzuheben, soll Gebrauch gemacht werden. Die Aufhebung dieser Bestimmung soll die Einhaltung fachrechtlicher Anforderungen an die geplante Maßnahme voraussetzen, insbesondere die Beachtung etwaiger Genehmigungs- und Anzeigepflichten. Des Weiteren soll die Genehmigung zur Umwandlung von anderem als umweltsensiblen Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche ohne Verpflichtung zur Neuanlage von Grünland erteilt werden. Dies soll insbesondere vor dem Hintergrund erfolgen, dass für solche Flächen (mit Ausnahme bestimmter umweltverträglicher Aufforstungen) keine Direktzahlungen mehr gewährt werden und zudem bislang in Deutsch-

land davon ausgegangen wurde, dass solche Umwandlungen sogar genehmigungsfrei möglich wären. Unbeschadet dessen gelten die naturschutzrechtlichen Vorschriften zur eventuellen Anlage von Ausgleichs- und Ersatzflächen. Vor dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung unter Beachtung der sonstigen Vorschriften vorgenommene Umwandlungen in eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung sollen als nachträglich genehmigt gelten (Heilungsregelung). Die Vorschrift zur Heilung bereits erfolgter Umwandlungen ist erforderlich, weil die weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ für die Betroffenen nicht absehbar war.

III. Alternativen

Ohne eine Gesetzesänderung wäre eine Umwandlung von umweltsensiblen Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche gänzlich unzulässig. Eine Genehmigung einer solchen Umwandlung bei anderem Dauergrünland würde in der Regel eine Neuanlage von Dauergrünland erfordern.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 17 Grundgesetz.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz dient der Durchführung des EU-Rechts über die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Bestimmungen sind mit dem EU-Recht vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung kann angesichts des zugrunde liegenden komplexen und detailreichen EU-Rechts nicht erreicht werden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Gesetzesänderung ist auf Vereinbarkeit mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geprüft worden. Die Managementregel, wonach eine nachhaltige Landwirtschaft nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein muss, wird berücksichtigt.

Die Änderungen dienen dazu, betriebliche Interessen und den Schutz des Dauergrünlands so miteinander zu verbinden, dass dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden mit einem etwaigen Bedarf von landwirtschaftlichen Betrieben, eine bisherige Dauergrünlandfläche nicht mehr aktiv zu bewirtschaften oder anderweitig nichtlandwirtschaftlich zu nutzen, vereinbar ist.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für die Haushalte von Bund und Ländern ergeben sich keine Ausgaben.

4. Erfüllungsaufwand

Bei unveränderter Beibehaltung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes würde sich aufgrund der Auslegung, die die Europäische Kommission in dem Leitfaden zur Durchführung der Vorschriften über Dauergrünland getroffen hat, der Erfüllungsaufwand sowohl für die Wirtschaft als auch für die Länder erhöhen. Durch die vorgesehene Gesetzesänderung können Erhöhungen vermieden werden und daraus ergeben sich die dargestellten Verringerungen von Erfüllungsaufwand.

4.1 Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Aufwand.

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Es wird eine Verringerung des jährlichen Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft durch das vorliegende Änderungsgesetz um etwa 399.920 Euro eingeschätzt. Im Zusammenhang mit den Vorschriften zur Heilung von Altfällen wird sich für das erste Jahr der Anwendung der Regelung im Rahmen der Umstellung eine weitere erhebliche einmalige Aufwandseinsparung ergeben, die sich aber nicht sinnvoll schätzen lässt. Im Einzelnen:

Wenn Dauergrünland, das nie umweltsensibles Dauergrünland war, vom Betriebsinhaber in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche umgewandelt wird, ergibt sich mit der Gesetzesänderung kein Aufwand für die Neuanlage von Dauergrünland an anderer Stelle, der sich aufgrund der Auslegung der Europäischen Kommission bei unveränderter Beibehaltung des bisherigen Wortlauts des Gesetzes ansonsten ergeben würde. Es wird geschätzt, dass jährlich Flächen im Umfang von 1.200 ha betroffen sind. Bei unterstellten Kosten für die Anlage von Dauergrünland von 350 €/ha ergibt sich jährlich eine Aufwandsverringerung für die Wirtschaft in Höhe von 420.000 Euro.

Im Hinblick auf die vorgesehene Heilung von Altfällen, in denen eine Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche vor Verkündung des Gesetzes erfolgt ist, ergibt sich einmalig im Rahmen der Umstellung eine weitere erhebliche Aufwandseinsparung für die Wirtschaft, da aufgrund der neuen Auslegung der Europäischen Kommission ohne Gesetzesänderung eine Rückumwandlung der zwischenzeitlich in nichtlandwirtschaftliche Nutzungen überführten Flächen (zum Beispiel Gebäude, Aufforstungsflächen) in Dauergrünland erforderlich wäre. Die dafür anfallenden Kosten lassen sich aber nicht sinnvoll schätzen (zum Beispiel theoretisch anfallende Kosten für den Abriss von Gebäuden).

Durch neue Informationspflichten (überwiegend mittlerer Komplexität) entsteht für die Wirtschaft zusätzlicher Erfüllungsaufwand, der angesichts der geringen erwarteten Fallzahlen im vereinfachten Verfahren ermittelt wird. Im Einzelnen:

Zum einen entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand durch Informationspflichten in Höhe von etwa 20.080 Euro. Im Einzelnen:

Vorschrift	Regelungsgegenstand	Fallzahl (geschätzt)	Kostenfaktor je Fall	Aufwand
§ 15 Absatz 2a	Antrag auf Aufhebung der Bestimmung von Dauergrünland als umweltsensibel	40	34,62 €	1.384,80 €
§ 16 Absatz 3 Satz 4 Nummer 2	Antrag auf Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland unter Nutzung der neuen Option bei Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche: - zusätzliche Erfordernisse im Rahmen des Antrags - Zusätzliche Anträge, gemeinsam mit den Anträgen nach § 15 Absatz 2a zu stellen	500	34,62 €	17.310 €
		40	7,58 €	303,20 €

Des Weiteren entsteht aufgrund der vorgesehenen Heilung von Altfällen einmaliger Umstellungsaufwand für die Wirtschaft durch Informationspflichten für das erste Jahr der Anwendung der Regelung in Höhe von etwa 2.165 Euro. Im Einzelnen:

Vorschrift	Regelungsgegenstand	Fallzahl (geschätzt)	Kostenfaktor je Fall	Aufwand
§ 15 Absatz 2b	Mitteilung über eine vor Verkündung dieses Gesetzes erfolgte Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche	40	4,01 €	160,40 €
§ 16 Absatz 6	Mitteilung über eine vor Verkündung dieses Gesetzes erfolgte ungenehmigte Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche	500	4,01 €	2.005 €

Auf den durch die Gesetzesänderung entstehenden wie auch auf den wegfallenden – weil ohne die Änderung unter Berücksichtigung der Auslegung der Europäischen Kommission sonst entstehenden – Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist die „One in, one out“-Regel nicht anzuwenden, weil es sich bei der zugrundeliegenden Gesetzesänderung um eine 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben handelt. Die vorgesehenen Änderungen dienen im vorliegenden Sonderfall ausschließlich dazu, das mit dem Direktzahlungen-Durchführungsgesetz hier ursprünglich Intendierte auch bei Berücksichtigung der zwischenzeitlich von der Europäischen Kommission in dem Leitfaden mitgeteilten Auslegung zu erreichen.

4.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Bund

Auf Bundesebene entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Verwaltung.

Länder

Für die zur Durchführung zuständigen Länder wird sich der Erfüllungsaufwand durch die Gesetzesänderung zwar verschieben, aber nicht maßgeblich ändern:

Es wird geschätzt, dass der jährliche Erfüllungsaufwand für die Verwaltung um etwa 836 Euro ansteigen wird. Im Einzelnen:

Neuer Aufwand in Höhe von 716 Euro entsteht für die Bearbeitung der geschätzt jährlich 40 Anträge auf Aufhebung der Bestimmung als umweltsensibles Dauergrünland ($40 \times 30 \text{ min} \times 35,80 \text{ €/h} = 716 \text{ €}$).

Neuer Aufwand in Höhe von 9.070 Euro entsteht für die Bearbeitung der durch die Gesetzesänderung vorgesehenen zusätzlichen Voraussetzungen bei der neuen Option, bei deren Vorliegen die Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche ohne Anlage von Dauergrünland an anderer Stelle genehmigt wird ($(500 \times 30 \text{ min} \times 35,80 \text{ €/h}) + (40 \times 5 \text{ min} \times 35,80 \text{ €/h}) = 8.950 \text{ €} + 120 \text{ €} = 9.070 \text{ €}$). Aufgrund der Vorschrift, dass dieser Antrag im Fall der Antrags auf Aufhebung der Bestimmung von Dauergrünland als umweltsensibel gleichzeitig zu stellen ist, und die zu prüfenden Voraussetzungen in beiden Fällen de facto gleich sind, erhöht sich dabei der Aufwand zur Bearbeitung des Antrags auf Genehmigung der Umwandlung für diese Gruppe von geschätzt 40 Fällen nur geringfügig.

Es entfällt durch die Gesetzesänderung sich ansonsten aufgrund der Auslegung der Europäischen Kommission ergebender jährlicher Aufwand für die Verwaltung in Höhe von 8.950 Euro durch den aus der Gesetzesänderung folgenden Rückgang der Fälle der Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland, der die Prüfung der Anlage von Dauergrünland an anderer Stelle erfordert ($500 \times 30 \text{ min} \times 35,80 \text{ €/h} = 8.950 \text{ €}$).

Darüber hinaus ergibt sich für die Verwaltung einmaliger Umstellungsaufwand für das erste Jahr der Anwendung in Höhe von schätzungsweise etwa 7.620 Euro, dem aufgrund der Gesetzesänderung einmalig wegfallender Aufwand in Höhe von etwa 9.666 Euro gegenübersteht. Im Einzelnen:

Einmaliger Aufwand in Höhe von etwa 2.790 Euro wird geschätzt für die Erstellung von Mustern für die vorgesehenen Mitteilungen, die Änderung des Musters für den Antrag auf Genehmigung der Umwandlung von Dauergrünland durch Einfügung der neuen Option, die Erstellung des Musters für den Antrag auf Aufhebung der Bestimmung von Dauergrünland als umweltsensibel sowie gegebenenfalls die Anpassung von Dienstanweisungen (13 Regionen x 6 h x 35,80 €/h = 2.792,40 €).

Für die Bearbeitung der vorgesehenen Mitteilungen wird ein einmaliger Aufwand von etwa 4.830 Euro geschätzt (540 x 15 min x 35,80 €/h = 4.833 €).

Im Hinblick auf die vorgesehenen Heilungsvorschriften wird des Weiteren einmalig der Aufwand in Höhe von etwa 9.666 Euro wegfallen, der ohne die Gesetzesänderung für die aufgrund der Auslegung der Europäischen Kommission ansonsten notwendigen Verfahren zur Rückumwandlung von Dauergrünland in den geheilten Fälle bestände (540 x 30 min x 35,80 € = 9.666 €).

5. Weitere Kosten

Die Regelungen haben keinen direkten Bezug zur Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte. Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau sind daher nicht zu erwarten. Die vorgesehenen Regelungen sind nicht mit weitergehenden Belastungen für die Wirtschaft oder die sozialen Sicherungssysteme verbunden.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Es ist nicht zu erwarten, dass das Gesetz Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher haben wird.

Das Gesetz hat keine gleichstellungspolitischen Bezüge oder Auswirkungen.

VII. Befristung

Da das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz unbefristet gilt und eine zeitliche Begrenzung für die vorliegenden Gesetzesänderungen nicht sachgerecht wäre, kann die gesetzliche Regelung nicht befristet werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 15)

§ 15 Absatz 1 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes bestimmt am 1. Januar 2015 in Gebieten, die in die Liste nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen eingetragen sind (FFH-Gebiete), bestehendes Dauergrünland zu umweltsensiblen Dauergrünland. Nach Artikel 45 Absatz 1 Unterabsatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 darf Dauergrünland in solchen Gebieten nicht umgewandelt oder gepflügt werden. In Einzelfällen kann jedoch eine Fläche aus dem Gebiet umweltsensiblen Dauergrünlands herausgenommen werden, wenn die Umwelt- und Naturschutzziele gewahrt werden. Dies hat die Europäische Kommission in ihrem Leitfaden zum Dauergrünland klargestellt.

Mit der Einfügung des neuen § 15 Absatz 2a werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen für einzelne Dauergrünlandflächen auf Antrag eines Betriebsinhabers die Bestimmung als umweltsensibel aufgehoben wird. Dies ist der Fall, wenn die mit der Umwandlung bezweckte Maßnahme auf der jeweiligen Fläche erlaubt ist. Sofern für ein beabsichtigtes Vorhaben eine Genehmigung, beispielsweise eine Baugenehmigung unter Einbeziehung der FFH-Verträglichkeitsprüfung, oder eine Anzeige (oder sonstige Mitteilung) nach Bauordnungsrecht erforderlich ist, ist diese Genehmigung oder Anzeige vorzulegen und im letzteren Fall gegebenenfalls eine vorgesehene Wartefrist einzuhalten (Nummer 1). Wird ein nach § 34 Absatz 6 Bundesnaturschutzgesetz anzeigepflichtiges

Projekt beabsichtigt, muss die dort vorgesehene Wartefrist von einem Monat verstrichen sein, ohne dass die zuständige Behörde das Projekt untersagt oder in einer Weise beschränkt hat, die die beabsichtigte Nutzung ausschließt (Nummer 2). In sonstigen Fällen wird die Ausweisung aufgehoben, wenn Rechtsvorschriften oder Verpflichtungen gegenüber öffentlichen Stellen der beabsichtigten Nutzung nicht entgegenstehen und diese mit den naturschutzrechtlichen Erhaltungszielen des jeweiligen FFH-Gebieten vereinbar ist (Nummer 3).

Die Einhaltung etwaiger baurechtlicher und insbesondere der umwelt- und naturschutzrechtlichen Anforderungen an ein Vorhaben wird somit zur Grundlage eines Antrags bestimmt.

Da die Umwandlung von Dauergrünland nach § 16 Absatz 3 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes eine Genehmigung erfordert, werden die Aufhebung der Bestimmung einer Dauergrünlandfläche als umweltsensibel und diese Genehmigung verfahrensmäßig so miteinander verknüpft, dass beide Anträge zusammen zu stellen sind (Satz 1). Wenn dem Antrag auf Aufhebung der Bestimmung einer Dauergrünlandfläche als umweltsensibel nicht stattgegeben wird, besteht ein Hindernis für die Genehmigung der Umwandlung und kann dem diesbezüglichen Antrag nicht entsprochen werden. Wird der Antrag auf Umwandlung abgelehnt, soll es auch nicht zu einer Aufhebung der Bestimmung der jeweiligen Dauergrünlandfläche als umweltsensibel kommen. Daher wird bestimmt, dass bei Ablehnung eines der beiden Anträge der andere Antrag ebenfalls als abgelehnt gilt (Satz 2).

Da die zuständigen Stellen erst mit dem Mitte 2015 vorgelegten Leitfaden zum Dauergrünland Kenntnis von der weiten Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ durch die Europäische Kommission erlangt haben und die landwirtschaftlichen Betriebsinhaber noch später und eine Umsetzung in der Praxis daher nur mit zeitlicher Verzögerung erfolgen konnte, bedarf es der als Absatz 2b vorgesehenen Heilungsregelung für vor der Gesetzesänderung vorgenommene Umwandlungen von Dauergrünland in nichtlandwirtschaftliche Flächen. Im Hinblick auf eine gleichmäßige Behandlung aller Fälle sollen alle bis zur Verkündung des vorliegenden Änderungsgesetzes vorgenommenen Umwandlungen in nichtlandwirtschaftliche Flächen geheilt werden. Es wird eine Pflicht der Betriebsinhaber zur Mitteilung von vorgenommenen Umwandlungen in nichtlandwirtschaftliche Flächen vorgesehen.

Dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird in Absatz 4 die Ermächtigung erteilt, durch Rechtsverordnung Verfahrensvorschriften zur Durchführung der neuen Regelungen in § 15 Absatz 2a und 2b zu erlassen.

Zu Nummer 2 (§ 16)

Im Rahmen der Neufassung der Sätze 4 und 5 wird in § 16 Absatz 3 des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes eine Regelung zu dem Fall der Umwandlung von Dauergrünland in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche aufgenommen. In Satz 4 wird ergänzt, dass eine Genehmigung für eine Umwandlung von Dauergrünland in eine Fläche, die keine landwirtschaftliche Fläche ist, ohne die Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt wird. In Satz 5 wird vor diesem Hintergrund ergänzt, dass eine Umwandlung nur genehmigt wird, wenn eine fachrechtliche Genehmigung zur Verwirklichung des mit der Umwandlung verfolgten Zwecks (beispielsweise Bauvorhaben, Aufforstung) vorliegt; die jetzige Regelung in Satz 5, dass eine Umwandlung nur genehmigt wird, wenn keine anderen Vorschriften oder Verpflichtungen des Betriebsinhabers gegenüber öffentlichen Stellen entgegenstehen, wird ebenfalls beibehalten.

Der Verzicht auf die Neuanlage von Dauergrünland rechtfertigt sich insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass eine Umwandlung in eine nichtlandwirtschaftliche Fläche dazu führt, dass der Betriebsinhaber für diese Fläche keine Direktzahlungen mehr erhält (mit Ausnahme bestimmter umweltverträglicher Aufforstungen) und nach bisheriger allgemeiner Auffassung in Deutschland eine solche Umwandlung sogar genehmigungsfrei hätte durchführen können.

Entsprechend der Ergänzungen in § 15 Absatz 2b und 4 werden auch hier in den neuen Absätzen 6 und 7 eine Heilungsvorschrift für bereits eingetretene Fälle von Umwandlungen in nichtlandwirtschaftliche Flächen und eine Verordnungsermächtigung für Verfahrensvorschriften vorgesehen.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-G**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes (NKR-Nr. 3615)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürger	keine Auswirkungen
Wirtschaft Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Erfüllungsaufwand: davon: Bürokratiekosten: Entlastung im Saldo:	rund 2.000 Euro rund 18.000 Euro rund 20.000 Euro - rund 400.000 Euro
Verwaltung Bund	keine Auswirkungen
Verwaltung Länder Einmaliger Erfüllungsaufwand: Jährlicher Erfüllungsaufwand:	- rund 2.000 Euro rund 800 Euro
Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung	Die Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes soll neue Vorgaben der EU-Kommission zur Umwandlung von Dauergrünland im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik umsetzen.
One in, one out – Regel	Als 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben ist das Regelungsvorhaben vom Anwendungsbereich der One in, one out- Regel ausgenommen.

Das BMEL hat die zu erwartenden Be- und Entlastungen beim Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem Regelungsvorhaben.

II. Im Einzelnen

II.1 Anlass und Inhalt des Regelungsvorhabens

Im Rahmen ihrer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) fördert die Europäische Union (EU) die landwirtschaftlichen Betriebe ihrer Mitgliedstaaten durch sog. Direktzahlungen. Förderfähig sind allerdings nur solche Betriebe, die sog. Greening-Anforderungen erfüllen. Neben der Gewährleistung einer bestimmten Fruchtartenvielfalt auf den Äckern, gehört zu den Greening-

Anforderungen der Erhalt sog. Dauergrünlands. Je nach Bedeutung für die Umwelt, darf Dauergrünland daher nur mit Genehmigung bzw. unter gleichzeitiger Brachlegung einer Ersatzfläche in eine andere Nutzung umgewandelt werden.

Das unionsrechtliche Fördersystem wird in Deutschland u.a. mit dem Direktzahlungen- Durchführungsgesetz des Bundes vom 09.07.2014 verwirklicht. Für die Fassung und die Anwendung dieses Gesetzes ist maßgeblich, dass die EU-Kommission seit dem 17.07.2015 eine weite Auslegung des Begriffs „Umwandlung“ vertritt. Die weite Auslegung

- führt zu erheblicher Einschränkung der betrieblichen Flächennutzungsmöglichkeiten, insbesondere für sog. umweltsensibles Dauergrünland,
- war bei Erlass der nationalen Durchführungsvorschriften nicht vorhersehbar.

Mit dem Regelungsvorhaben will das Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz in einer Weise ändern, die das Ressort für unionsrechtlich zulässig hält. Hierzu soll es ermöglicht werden,

- die Umwandlung sog. umweltsensiblen Dauergrünlands in nicht landwirtschaftlich genutzte Flächen zu genehmigen (Einzelfälle),
- die Umwandlung sonstigen Grünlands zu gestatten, ohne hierfür Ersatzflächen zu verlangen,
- nach bisherigem Recht bereits durchgeführte Umwandlungen als genehmigt gelten zu lassen (sog. Heilungsregelung).

II.2 Erfüllungsaufwand

Die Anpassung des nationalen Durchführungsrechts an die Rechtsauffassung der EU führt per Saldo zu Kosten-Entlastungen sowohl der Wirtschaft, als auch der Verwaltung.

• Wirtschaft

Für landwirtschaftliche Betriebe, die in den Genuss der Heilungsregelung für Altfälle kommen wollen, besteht die Verpflichtung, bisherige Umwandlungen von Grünland anzuzeigen. Den damit verbundenen einmaligen Erfüllungsaufwand hat das Ressort nachvollziehbar mit rund 2.000 Euro ermittelt.

Um von den neuen Umwandlungstatbeständen Gebrauch machen zu können (Beispiel: Bau von Ferien-auf-dem-Bauernhof-Wohnungen auf bisherigem Grünland), müssen die Betriebsinhaber entsprechende Anträge stellen. Den hierbei entstehenden jährlichen Erfüllungsaufwand hat das BMEL nachvollziehbar auf rund 18.000 Euro geschätzt. Dieser Belastung der Wirtschaft steht eine Entlastung aus dem Wegfall der Verpflichtung zur Neuanlage von Dauergrünland gegenüber: Bei Neuanlagekosten von 350 Euro/ha und betroffenen Flächen von rund 1.200 ha beläuft sich diese jährliche Entlastung auf 420.000 Euro.

Per Saldo wird die Wirtschaft also jährlich um rund 400.000 Euro entlastet.

• Verwaltung

Auf der Verwaltungsseite (Länder) entsteht für den Vollzug der Heilungsregelung (Altfälle) einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 4.800 Euro. Einmalig ist auch der Aufwand für die Erstellung von Antrags- und Mitteilungsvordrucken zum Vollzug der Neuregelung (rund 2.800 Euro). Dieser Belastung von insgesamt rund 7.600 Euro steht eine höhere Entlastung gegenüber: Ohne die Heilungsregelung müsste die Verwaltung einmalig Verfahren zur Rückumwandlung von Dauergrünland durchführen; hierdurch würden Kosten von rund 9.700 Euro entstehen.

Per Saldo ergibt sich beim einmaligen Aufwand der Verwaltung also eine Entlastung von rund 2.000 Euro.

Wiederum belastend ist der jährliche Aufwand für den Vollzug der neuen Umwandlungstatbestände, den das Ressort nachvollziehbar mit rund 9.800 Euro ermittelt hat. Andererseits wird die Verwaltung durch die Rechtsänderung von Verfahren entlastet, für die das Ressort nachvollziehbar mit einem Aufwand von rund 9.000 Euro p.a. rechnet.

Beim jährlichen Verwaltungsaufwand ist das neue Verfahren daher nahezu kostenneutral.

II.3 One in, one out-Regel

Als 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben ist das Regelungsvorhaben vom Anwendungsbereich der One in, one out-Regel ausgenommen.

Das BMEL hat die zu erwartenden Be- und Entlastungen beim Erfüllungsaufwand nachvollziehbar dargestellt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem Regelungsvorhaben.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatterin

