



Peter FISCHER-HÜFTLE

## Zur Umwandlung von Dauergrünland nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz

Durch das Volksbegehren „Rettet die Bienen“ wurden in Art. 3 Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) Regelungen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von Grünlandflächen aufgenommen. Der folgende Beitrag befasst sich mit den Voraussetzungen, unter denen das Gesetz eine Umwandlung von Dauergrünland erlaubt.

### Abbildung 1

Wird Grünland in Acker umgewandelt, braucht es eine Ausgleichsfläche in räumlicher Nähe (Foto: Daniel Mattheus/Piclease).

### 1. Entstehungsgeschichte

Nach Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG ist es bei der landwirtschaftlichen Nutzung verboten, Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln. Dieses Umwandlungsverbot wurde durch das Volksbegehren „Rettet die Bienen“ ins Gesetz eingefügt und ist am 01.08.2019 in Kraft getreten. Zur Förderung der Biodiversität wollte der Volksgesetzgeber einen weiteren Verlust von Dauergrünland stoppen, um die Biodiversität zu fördern. Nach der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 18/1736, S. 7) „sollen Lebensräume für bestimmte Tiere und Pflanzen und damit auch die Biodiversität gesichert werden. Eine Ackernutzung auf Grünlandstandorten führt zu irreversiblen Schäden für diese bestimmten Lebensräume. Darüber hinaus kann es zur Beeinträchtigung und Umgestaltung

historisch gewachsener Kulturlandschaften kommen. Zur Reduktion von Treibhausgasemissionen und von Stoffeinträgen in die Gewässer sowie aufgrund der vielfältigen Funktionen des Grünlandes für die Biodiversität und den Landschaftsschutz soll das in Rede stehende Verbot dazu beitragen, Dauergrünland in Bayern zu erhalten.“

### 2. Geltungsbereich

Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG verbietet „bei der landwirtschaftlichen Nutzung“, Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln. Damit ist die Zielrichtung des Verbots beschränkt. Erfasst werden nur Handlungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Nutzung. Nicht betroffen sind Vorgänge anderer Art, wie



**Abbildung 2**

Bei der Umwandlung von Grünland ist eine Ausgleichsfläche nötig, die die verlorenen Funktionen übernehmen kann, zum Beispiel als Habitat für lokale Populationen, als Trittstein oder als Landschaftselement (Foto: Andreas Zehm/Piclease).

zum Beispiel die Beseitigung von Grünland, um dort eine Straße oder ein Gebäude zu errichten. In solchen Fällen ist die Eingriffsregelung (§§ 14, 15 BNatSchG) abzarbeiten. Wird Grünland in der Bauleitplanung für eine andere Nutzung vorgesehen, sind Eingriffe nach § 1a Abs. 3 Baugesetzbuch (BauGB) zu behandeln. Das gilt nicht, wenn die Gemeinde nach § 13b BauGB verfährt, dessen Geltungsdauer verlängert worden ist (Verfahrenseinleitung bis 31.12.2022), das heißt der Verlust von Dauergrünland erfordert dann keine Kompensation.

### 3. Dauergrünland

Das „Dauergrünland“ als Gegenstand des Verbots definiert Art. 3 Abs. 4 Satz 2 BayNatSchG: Alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen. Dagegen sind (Satz 3) nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen kein Dauergrünland im Sinne dieses Gesetzes.

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof zieht daraus den Schluss, dass der bayerische Landesgesetzgeber damit einen eigenständigen Begriff des Dauergrünlands geschaffen hat, der rein naturschutzrechtlich und unabhängig von den agrarförderrechtlichen Begriffsbestimmungen

zu interpretieren ist. Kennzeichnend ist danach eine „auf unabsehbare (künftige) Dauer der Grünlandnutzung ausgerichtete Zweckbestimmung einer Nutzung als Wiese, Mähweide oder Weide“ (Urteil vom 23.07.2020 – 14 B 18.1472 Rn. 62–67). Frühere Versuche, den Dauergrünlandbegriff in Anlehnung an agrarrechtliche Regelungen, insbesondere den fünfjährigen Förderzeitraum, zu interpretieren (so Mitteilungsschreiben des StMUV vom 09.08.2019 – 64h-U8683.10-2011/2-206 – S. 3), sind dadurch überholt. Vom Verbot erfasst ist daher Dauergrünland, das bei Inkrafttreten der Regelung (01.08.2019) bestand und nicht etwa nur solches, das schon vor 2015 vorhanden war (VG Regensburg, Urteil vom 08.12.2020 – RO 4 K 20.821).

### 4. Ausnahme bei Ausgleich

Vom Umwandlungsverbot macht Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG eine **Ausnahme**: Es kann dadurch überwunden werden, dass „die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden“. Ebenso wie bei der Ausnahme vom gesetzlichen Biotopschutz in Art. 23 Abs. 3 BayNatSchG verwendet der Gesetzgeber damit auch bei der Grünlanderhaltung bekannte Begriffe aus der Eingriffsregelung (§ 15 Abs. 2 Satz 1 und 2 BNatSchG).

#### 4.1 Auszugleichende Beeinträchtigungen

Welche Art von Beeinträchtigungen gemeint ist, ergibt sich aus Sinn und Zweck der Regelung über die Umwandlung von Grünland: Die Dauergrünlandfläche darf sich nicht vermindern, Verluste sind auszugleichen. Mit Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayNatSchG stellt der Gesetzgeber somit fest, dass der Verlust von Dauergrünland bei der landwirtschaftlichen Nutzung eine auszugleichende Beeinträchtigung ist. Die Motive dafür sind in der Gesetzesbegründung genannt (oben zu 1).

Daher spielt es keine Rolle, ob in der Umgebung der zur Umwandlung vorgesehenen Fläche weitere Dauergrünlandflächen vorhanden sind und wie groß sie sind. Auch ist die ökologische Wertigkeit der konkreten Grünlandfläche kein Beurteilungsmaßstab. Darauf bezogene Überlegungen können das Verbot nicht relativieren, sondern erst bei Größe und Qualität der zu schaffenden Ausgleichsfläche eine Rolle spielen. Die Regelung gilt daher uneingeschränkt auch für intensiv genutztes Dauergrünland, selbst wenn dieses nicht denselben Wert für die Biodiversität hat wie etwa eine magere Flachland-Mähwiese. Hinzu kommt: Auch bei Intensivgrünland bleiben eine Extensivierung durch Vertragsnaturschutz oder die Umstellung auf Ökobewirtschaftung (siehe das Ziel in Art. 1a BayNatSchG) möglich, würden aber durch eine Umwandlung vereitelt. Ferner gilt das Verbot der Pestizidanwendung in Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 8 BayNatSchG mit seinen positiven Wirkungen auf den Naturhaushalt auch auf Intensivgrünland. Und schließlich hat das Verbot auch den Zweck, die schleichende Verringerung des Dauergrünlands durch viele kleinere Maßnahmen zu unterbinden.

#### 4.2 Anforderungen an den Ausgleich

Mit der Verwendung dieses etablierten Begriffs gibt der Gesetzgeber zu verstehen, dass er sich auf die Eingriffsregelung bezieht. Was unter Ausgleich zu verstehen ist, muss daher § 15 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG entnommen werden. Danach ist Voraussetzung für den Ausgleich, dass die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist.

Damit stellt der Ausgleich deutlich höhere Anforderungen als der bloße Ersatz, der nach § 15 Abs. 3 Satz 3 BNatSchG die Schaffung gleichwertiger Verhältnisse genügen lässt und dies innerhalb des Naturraums erlaubt, also in einem

relativ großen Bereich. Daraus, dass beim Ausgleich nicht von einem Naturraumbezug die Rede ist, kann nicht geschlossen werden, der Ausgleich könne auch außerhalb der Naturraums stattfinden; im Gegenteil ist der örtliche Bezug viel enger: Die Rechtsprechung verlangt seit jeher, dass der Ausgleich einen „funktionalen Bezug zur Beeinträchtigung haben und auf den Ort der Beeinträchtigung zurückwirken“ muss (SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 3. Auflage 2021, § 15 Rn. 34).

Das heißt hier: Bei Umwandlung von Grünland ist eine Ausgleichsfläche nötig, die die Funktionen der beseitigten übernehmen kann, zum Beispiel als Habitat für lokale Populationen, als Trittstein, Landschaftselement und so weiter. Sie darf nicht außerhalb eines im Einzelfall sachgerecht zu bestimmenden Umkreises liegen, wobei die ökologische Situation im Eingriffsbereich und die sie bestimmenden räumlich-funktionellen Verflechtungen maßgeblich sind (MEBERSCHMIDT in: FISCHER-HÜFTLE/EGNER/MEBERSCHMIDT/MÜHLBAUER, Naturschutzrecht in Bayern, Erl. 21 zu § 15 BNatSchG). Es reicht daher nicht aus, irgendwo im Naturraum Dauergrünland zu schaffen. Eine großzügige Handhabung der Ausnahme lag nicht in der Absicht des Gesetzgebers, der auf echten Ausgleich abzielt. Bei gleicher ökologischer Wertigkeit von umgewandelter Fläche und Ausgleichsfläche erfolgt der Ausgleich im Verhältnis 1:1, andernfalls mit einem angemessenen Zuschlag oder Abschlag.

#### 5. Befreiung

Wie bei allen Verboten besteht die Möglichkeit der Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG. Von den dort genannten Befreiungsgründen kommt ein überwiegendes öffentliches Interesse (Nr. 1) praktisch nicht in Betracht. Denkbar ist dagegen, dass die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Härte führen würde (Nr. 2).

Eine Zusammenschau von Verbot und gesetzlicher Ausnahme zeigt: Die Belastung des Landwirts besteht darin, dass er Dauergrünland nur gegen echten Ausgleich umwandeln darf. Dadurch ist er in seinen Dispositionen beschränkt, insbesondere steht die Vergrößerung von Ackerflächen auf Kosten von Grünland nicht in seinem freien Ermessen. Das kann sich auf Art und Menge der Produkte seines Betriebs auswirken. Dies sind typische und vorhersehbare Konsequenzen des Umwandlungsverbots in einer Vielzahl von Fällen, sie sind vom Gesetzgeber

daher in Kauf genommen und werden den Betroffenen zugemutet (SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 67 Rn. 20 f.).

Eine unzumutbare Härte kann erst entstehen, wenn im Einzelfall eine höhere Belastung eintritt, etwa eine von der Norm nicht beabsichtigte Wirkung. Das ist zu erwägen, wenn das Dauergrünland aufgrund eines Förderprogramms geschaffen wurde, die Teilnahme am Programm endet und der Landwirt auf die Möglichkeit der Rückumwandlung des Grünlands vertraute. Eine dem Art. 6 Abs. 5 Nr. 1 BayNatSchG für Eingriffe entsprechende „Rückholklausel“ sieht der Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG allerdings nicht vor. Daraus wird geschlossen, dass die Entstehung von Dauergrünland infolge einer Agrarumweltmaßnahme vom Gesetzgeber bewusst nicht vom Umwandlungsverbot ausgenommen wurde und daher keine Befreiung nach § 67 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG geboten ist (VG Regensburg, Urteil vom 08.12.2020 – RO 4 K 20.821, Rn. 31–33). Ein etwaiger Vertrauensschutz verliert jedenfalls seine Grundlage, wenn der Umwandlungsantrag nicht alsbald nach Auslaufen der Bindung an das Programm gestellt und das Grünland weiter als solches bewirtschaftet wird.

---

#### Autor



#### Peter Fischer-Hüftle,

Jahrgang 1946.

1973 Verwaltungsgericht Regensburg; 1974 Bayerisches Staatsministerium des Innern; 1977 Regierung der Oberpfalz; 1979 Verwaltungsgericht Regensburg, 1992 Vorsitzender Richter, Schwerpunkt seit 1986 Naturschutzrecht; 2003 Lehrauftrag für Naturschutzrecht an der Universität Passau; seit 1975 Veröffentlichungen zum Naturschutzrecht (unter anderem BNatSchG-Kommentar); seit 1979 Mitwirkung an zahlreichen Tagungen und Lehrgängen der ANL und in anderen Bundesländern; Mitherausgeber der Zeitschrift „Natur und Recht“; 2001 Umweltmedaille des Freistaats Bayern; seit 2011 Rechtsanwalt.

+49 941 29797969

[fischer-hueftle@t-online.de](mailto:fischer-hueftle@t-online.de)

#### Zitiervorschlag

FISCHER-HÜFTLE, P. (2023): Zur Umwandlung von Dauergrünland nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz. – ANLiegen Natur 45(1): 101–104, Laufen; [www.anl.bayern.de/publikationen](http://www.anl.bayern.de/publikationen).