AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Vergleich ausgewählter Regelungen der Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) und des Ordnungsrechtes in Deutschland – mögliche Regelungslücken bei einer nicht mehr flächendeckenden Anwendung bzw. einem Wegfall der GLÖZ-Standards als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Christine Krämer, Lea Köder, Norbert Röder, Jörg Rechenberg, Anne-Barbara Walter, Knut Ehlers

Thünen Working Paper 272

Dr. Christine Krämer, Dr. Norbert Röder
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Bundesallee 64, 38116 Braunschweig
Tel.: 0531 2570 1224
Fax: 0531 596-5599
E-Mail: christine.kraemer@thuenen.de

Lea Köder, Dr. Jörg Rechenberg, Anne-Barbara Walter, Dr. Knut Ehlers
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1, 06844 Dessau-Roßlau
Tel.: 0340 2103 2632
E-Mail: lea.koeder@uba.de

Thünen Working Paper 272

Braunschweig/Deutschland, Juni 2025

Vorwort

Die vorliegende Studie vergleicht die Anforderungen des Förderrechts der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU), d. h. die Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) und die entsprechenden Regelungen des Ordnungsrechtes in Deutschland. Der Fokus liegt auf denjenigen Standards, für die in Deutschland ordnungsrechtliche Regelungen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene vorliegen. Betrachtet werden die Anforderungen

- zum Erhalt von Dauergrünland (GLÖZ-Standard 1),
- zum Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren (GLÖZ-Standard 2),
- zur Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen (GLÖZ-Standard 4) und
- zur Begrenzung der Erosion auf Ackerflächen (GLÖZ-Standard 5).

Nicht berücksichtigt werden in der Studie die folgenden GLÖZ-Standards:

- Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern (GLÖZ-Standard 3); in Deutschland nicht relevant, da Stoppelfelder ohnehin nicht abgebrannt werden),
- Mindestbodenbedeckung, um vegetationslose Böden in den sensibelsten Zeiten zu vermeiden (GLÖZ-Standard 6), keine ordnungsrechtlichen Regelungen auf Bundes- oder Landesebene und
- Fruchtwechsel auf dem Ackerland (GLÖZ-Standard 7), keine ordnungsrechtlichen Regelungen auf Landesebene, auf Bundesebene lediglich Hinweis auf die gute fachliche Praxis (gfP) im Bodenschutzrecht.

Das Umweltbundesamt (UBA) fokussiert sich im Rahmen der GAP auf den Schutz der abiotischen Umwelt. Daher wurden die GLÖZ-Standards 8 (Erhaltung nicht-produktiver Landschaftselemente und Flächen) und 9 (Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland, das als umweltsensibles Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten) ebenfalls nicht betrachtet. Die Kernfrage der Studie ist, inwieweit sich das umweltrechtliche Anforderungsniveau für die durch das Förderrecht adressierten Aspekte durch einen möglichen Wegfall desselben ändern würde oder ob das geltende Ordnungsrecht bereits ein vergleichbares oder höheres Anforderungsniveau formuliert. Dabei beruht der Vergleich auf dem Stand der Gesetze und Verordnungen Ende 2023.

Die Fragestellung wurde gemeinsam von Wissenschaftler*innen des Thünen-Instituts für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI) und des Umweltbundesamtes (UBA) bearbeitet. Entstanden sind zwei veröffentlichte Studien, die unabhängig voneinander gelesen werden können. Die erste Studie stellt die förder- und ordnungsrechtlichen Bestimmungen sehr detailliert aus juristischer Perspektive dar und geht dabei eingehend auch auf länderspezifische Regelungen ein:

> Lübke A, Lorenz M, Rechenberg J, Walter AB, Köder L, Krämer C, Röder N (2025): Vergleich der aus den GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5 resultierenden Umweltschutzanforderungen mit dem geltenden Ordnungsrecht, Dessau-Roßlau (UBA-Texte 79/2025)

Die hier vorliegende zweite Studie, in Form eines Thünen Working Papers, basiert auf dem ersten, fasst diesen teils zusammen und betrachtet die Aspekte verstärkt aus einer agrar- und umweltschutzfachlichen Perspektive. Des Weiteren werden eine Reihe von Handlungsempfehlungen formuliert.

> Krämer, C.; Köder, L.; Röder, N.; Rechenberg, J., Walter, A.-B.; Ehlers, K. (2025): Vergleich ausgewählter Regelungen der Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) und des Ordnungsrechtes in Deutschland – mögliche Regelungslücken bei einer nicht mehr flächendeckenden Anwendung bzw. einem Wegfall der GLÖZ-Standards als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), Braunschweig/Dessau.

Braunschweig und Dessau, im Juni 2025

Christine Krämer, Lea Köder, Norbert Röder, Jörg Rechenberg, Anne-Barbara Walter, Knut Ehlers

Kurzfassung

Im Rahmen des Förderrechts der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) sind Landwirt*innen, die Zahlungen erhalten, dazu verpflichtet u. a. die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) einzuhalten. Beantragen die Landwirt*innen keine Zahlungen, müssen die GLÖZ-Standards nicht eingehalten werden, sondern nur das entsprechende Ordnungsrecht. Vor dem Hintergrund der diskutierten Abschaffung bzw. Abschmelzung der Direktzahlungen stellt sich die Frage, inwiefern Regelungen des nationalen Ordnungsrechtes gegenwärtig ein ähnliches Schutzniveau für die Umwelt absichern wie die GLÖZ-Standards. Für den abiotischen Ressourcenschutz wird dieser Frage in der vorliegenden Studie nachgegangen. Ferner wird der notwendige Anpassungsbedarf im Ordnungsrecht identifiziert, wenn ein vergleichbares Schutzniveau erhalten werden soll. Die Studie basiert auf einem sehr detaillierten Vergleich der rechtlichen Umweltschutzanforderungen der GLÖZ-Standards und des geltenden Ordnungsrechtes (Lübke et al. 2025). Dieser Vergleich umfasst die einschlägigen rechtlichen Grundlagen, Rechtsprechung und juristische Kommentierung. Betrachtet werden die GLÖZ-Standards 1 (Erhaltung von Dauergrünland), 2 (Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren), 4 (Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen) und 5 (Vorgaben zur Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion). Für diese liegen ordnungsrechtliche Regelungen auf Bundes- und Länderebene vor.

Im Ergebnis zeigt der Vergleich der untersuchten GLÖZ-Standards und des Ordnungsrechtes in Deutschland ein sehr differenziertes Bild bei den unterschiedlichen Regelungen. Besteht der gesellschaftliche Wunsch, das Schutzniveau dieser GLÖZ-Standards weiterhin beizubehalten, wenn die Direktzahlungen abgebaut werden sollten, so ist das Ordnungsrecht anzupassen. Hierfür ist es u. a. generell sinnvoll, die Begriffsdefinitionen im Förder- und Ordnungsrecht zu vereinheitlichen und die Kongruenz zwischen Ordnungs- und Förderrecht zu verbessern. Unabhängig davon ist sicherzustellen, dass beim „Auslaufen“ der Direktzahlungen ein hinreichender Vollzug des Ordnungsrecht unabhängig vom Förderrecht sichergestellt ist.

Schlüsselwörter: Agrarpolitik, Ordnungsrecht, Landwirtschaft und Umwelt
JEL-Codes: Q 18, K 2, Q 15

Abstract

As part of the European Union's Common Agricultural Policy (CAP), farmers who receive payments are obliged to comply with the standards for good agricultural and environmental condition of land (GAEC), among others. If farmers do not apply for payments, they no longer have to comply with GAEC standards, but only with the relevant regulatory law. Against the background of the abolition or reduction of direct payments, the question arises as to what extent the provisions of national regulatory law currently ensure a similar level of protection for the environment as the GAEC standards. The question arises as to what extent the provisions of national regulatory law currently ensure a similar level of protection for the environment as the GAEC standards. This study this question with regard to abiotic resource protection. The study is based on a very detailed comparison of the environmental protection arising from the GAEC standards and the applicable regulatory law (Lübke et al. 2025). This comparison includes the relevant legal foundations, case law and legal commentary. GAEC standards 1 (Maintenance of permanent Grassland), 2 (Protection of wetland and peatland), 4 (Establishment of buffer strips along water courses) and 5 (Tillage management, reducing the risk of soil degradation and erosion) are analysed, for which regulatory law exists at federal and state level.

As a result, the comparison of the GAEC standards and the regulatory law in Germany shows a very differentiated picture of the various regulations. If society wishes to maintain the level of environmental protection ensured by these GAEC standards if direct payments are to be reduced, the regulatory law must be adapted. To this end, it generally makes sense to harmonize the definitions of terms in funding and regulatory law and to improve the

congruence between regulatory and funding law. Irrespective of this, it must be ensured that when direct payments are 'phased out', adequate enforcement of regulatory law is guaranteed independently of funding law.

Keywords: Agricultural Policy, Regulation and Business Law, Agriculture and Environment
JEL Codes: Q 18, K 2, Q 15

Inhaltsverzeichnis

Vorwort i

Kurzfassung und Abstract iii

Inhaltsverzeichnis I

Kasten- und Tabellenverzeichnis III

Abkürzungsverzeichnis IV

Zusammenfassung VII

1 Einleitung und Fragestellung 1

2 Methodisches Vorgehen 3

3 Ergebnisteil I: Begriffsbestimmungen 5

3.1 Grünland und Dauergrünland 5

3.2 Umbruch und Umwandlung von Dauergrünland 6

3.3 Gewässer 7

3.4 Gewässerrandstreifen 7

3.5 Schädliche Bodenveränderungen im Zusammenhang mit Erosion 8

3.6 Erosionsgefährdete Gebiete 8

3.7 Überschwemmungsgebiete 9

3.8 Feuchtgebiete und Moore 9

3.9 Zwischenfazit 11

4 Ergebnisteil II: Regelungen zu einzelnen GLÖZ-Standards 13

4.1 GLÖZ-Standard 1 – Erhaltung von Dauergrünland 13

4.1.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 1 13

4.1.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern 14

4.1.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 1 16

4.2 GLÖZ-Standard 2 – Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren 18

4.2.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 2 18

4.2.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern 19

4.2.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 2 21

4.3 GLÖZ-Standard 4 – Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen 23

4.3.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 4 23

4.3.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern 23

4.3.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 4 28

4.4 GLÖZ-Standard 5 – Vorgaben zur Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion 29

4.4.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 5 29

4.4.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern 30

4.4.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 5 32

4.5 Fazit 33

5 Handlungsempfehlungen hinsichtlich der rechtlichen Sicherung des Umweltambitionsniveaus der GLÖZ-Standards 37

5.1 Übergreifende Handlungsempfehlungen 37

5.2 Handlungsempfehlungen zu einzelnen GLÖZ-Standards 40

5.2.1 Handlungsempfehlungen zum Erhalt von Dauergrünland (GLÖZ-Standard 1) 40

5.2.2 Handlungsempfehlungen zum Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren (GLÖZ-Standard 2) 41

5.2.3 Handlungsempfehlungen zur Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen (GLÖZ-Standard 4) 42

5.2.4 Handlungsempfehlungen zu Vorgaben der Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion (GLÖZ-Standard 5) 43

6 Schlussbetrachtungen 44

Literaturverzeichnis 46

Anhang 51

Anhang 1: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Dauergrünlandschutz im Vergleich zur Bundesgesetzgebung 51

Anhang 2: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Erosionsschutz im Vergleich zur Bundesgesetzgebung 53

Anhang 3: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Schutz von Feuchtgebieten und Mooren im Vergleich zur Bundesgesetzgebung 55

Anhang 4: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zu Gewässerrandstreifen im Vergleich zur Bundesgesetzgebung 57

Kastenverzeichnis

Kasten 1: Bewirtschaftungsvorgaben für erosionsgefährdete Flächen laut GAPKondV § 16 30

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufbau der Tabellen zur Erfassung des Ordnungsrechtes von Bund und Ländern für jeden der in den neun GLÖZ-Standards geregelten Aspekte 3

Tabelle 2: Überblick über die GLÖZ-Standards 3

Tabelle 3: Verwendung und Abgrenzung der Begrifflichkeiten „Umwandlung“ und „Umbruch“ von Grünland im Förder- und Ordnungsrecht (inkl. Rechtsprechung) 7

Tabelle 4: Überblick relevanter Begriffe im Förder- und Ordnungsrecht 11

Tabelle 5: Vergleichender Überblick der Regelungen zum Dauergrünlanderhalt in Förder- und Ordnungsrecht 17

Tabelle 6: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 1 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht 18

Tabelle 7: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 2 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht 22

Tabelle 8: Übersicht über ordnungsrechtliche Verbote innerhalb von Gewässerrandstreifen und deren Breite in Deutschland und den Ländern 24

Tabelle 9: Übersicht der Ausnahmen der Länder von Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerrandstreifen 26

Tabelle 10: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 4 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht 29

Tabelle 11: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 5 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht 33

Tabelle 12: Vergleich der GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5 und des Ordnungsrechtes 33

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
a. F.	alte Fassung
ABAG	Allgemeine Bodenabtragsgleichung
Abs.	Absatz
BayNatSchG	bayerischen Naturschutzgesetzes
BayWG	Bayerisches Wassergesetz
BB	Brandenburg
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBodSchV	Bundesbodenschutzverordnung
BE	Berlin
BFK	bodenkundliche Feuchtestufe
Biokraft-NachV	Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Bremen
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
CC	Erosionsgefährdungsklasse
cm	Centimeter
d. h.	das heißt
DGErhG M-V	Dauergrünlanderhaltungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DGLG	Gesetzes zur Erhaltung von Dauergrünland (Dauergrünlanderhaltungsgesetz)
DGLG SH	Dauergrünlanderhaltungsgesetz Schleswig-Holstein
DGrünV BW	Verordnung des Ministeriums Ländlicher Raum zum Anbau von Dauerkulturen auf Dauergrünland (Dauergrünlandverordnung) Baden-Württemberg
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DüngG	Düngegesetz
DüV	Düngeverordnung
e. V.	eingetragener Verein
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
ErosionsSchV	Erosionsschutzverordnung
ErosionsSchV BW	Erosionsschutzverordnung Baden-Württemberg
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAPDZG	Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen
GAPDZV	Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen

Abkürzung	Bedeutung
GAPInVeKoSG	Gesetz zur Durchführung des im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuführenden Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
GAPInVeKoSV	Verordnung zur Durchführung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems
GAPKondG	Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
GAPKondV	Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität
GewDV NI	Verordnung über Gebiete mit hoher Gewässerdichte Niedersachsen
gfP	gute fachliche Praxis
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GLÖZ	Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
HmbBNatSchAG	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne des
i. d. R.	in der Regel
i. V. m.	in Verbindung mit
K_{Wasser}	Wassererosionsgefährdungsklasse
K_{Wind}	Winderosionsgefährdungsklasse
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
LLG BW	Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz Baden-Württemberg
LNatSchG NRW	Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
LNatSchG SH	Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein
LwG LSA	Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt
LWG SH	Landwirtschaftsgesetz Schleswig-Holstein
m	Meter
m^2	Quadratmeter
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NatSchG BW	Naturschutzgesetz Baden-Württemberg
NI	Niedersachsen
NNatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
OGewV	Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer
PflSchAnwV	Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
s. u.	siehe unten
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen

Abkürzung	Bedeutung
SNG	Saarländisches Naturschutzgesetz
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
TI	Thünen-Institut
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VS-RL	Vogelschutzrichtlinie
wasserwirtschaftl.	wasserwirtschaftlich
WG BW	Wassergesetz für Baden-Württemberg
WHG	Wasserhaushaltsgesetz des Bundes
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z. B.	zum Beispiel
ZKL	Zukunftskommission Landwirtschaft

Zusammenfassung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) umfasst eine Reihe förderpolitischer Instrumente, darunter als finanziell gewichtigstes die Direktzahlungen. Landwirt*innen erhalten im Rahmen der GAP nur Direktzahlungen bzw. andere tier- oder flächenbezogenen Zahlungen, z. B. für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, wenn sie bestimmte Mindeststandards (Konditionalität) einhalten. Diese umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ). Während es sich bei den GAB um Regelungen des europäischen Umweltordnungsrechtes handelt, sind die GLÖZ-Standards spezifische Bedingungen des Förderrechtes.

Aktuell beantragen nahezu alle landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland GAP-Zahlungen, sodass die GLÖZ-Standards als fast flächendeckend einzuhaltende Umweltschutzregelungen betrachtet werden können. Es bestehen gesellschaftliche Bestrebungen, insbesondere die der Einkommensgrundstützung dienenden Direktzahlungen sukzessive abzuschmelzen. Dies könnte dazu führen, dass die GAP-Förderung dann nicht mehr für alle Betriebe ausreichend attraktiv wäre und zunehmend mehr Betriebe keine Zahlungen beantragen würden und somit auch nicht mehr an die Einhaltung der GLÖZ-Standards gebunden wären. Diese Betriebe müssten lediglich das nationale Fach- und Ordnungsrecht (nachfolgend zusammenfassend als Ordnungsrecht bezeichnet) einhalten. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern Regelungen des nationalen Ordnungsrechtes gegenwärtig ein ähnliches Schutzniveau für die Umwelt absichern wie die GLÖZ-Standards. Dieser Frage wird in der vorliegenden Veröffentlichung nachgegangen und der notwendige Anpassungsbedarf im Ordnungsrecht identifiziert.

Hierfür werden Gesetze, Verordnungen und deren gerichtliche Auslegungen hinsichtlich der in den GLÖZ-Standards geregelten Aspekte zusammengestellt und analysiert. Anschließend wird das Umweltambitionsniveau der GLÖZ-Standards und des Ordnungsrechtes verglichen und aufbauend auf den Ergebnissen werden Handlungsempfehlungen formuliert.

Betrachtet werden die GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5. Für diese liegen ordnungsrechtliche Regelungen auf Bundes- und Länderebene vor. In dieser Studie nicht betrachtet wurden die GLÖZ-Standards 3 (Abbrennen von Stoppelfeldern), 6 (Bodenbedeckung in sensiblen Zeiten) und 7 (Fruchtwechsel). Der GLÖZ-Standard 3 ist in Deutschland für die landwirtschaftliche Praxis nicht relevant, da Stoppelfelder ohnehin nicht abgebrannt werden. Bezüglich der GLÖZ-Standards 6 und 7 liegen keine ordnungsrechtlichen Regelungen bzw. keine ordnungsrechtlichen Regelungen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene vor, was jedoch als Kriterium für die Auswahl der zu betrachtenden GLÖZ-Standards definiert wurde. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden diejenigen GLÖZ-Standards, die vorwiegend den Schutz der biologischen Vielfalt und Landschaft adressieren, da das UBA auf abiotischen Ressourcenschutz ausgerichtet ist (GLÖZ-Standards 8 und 9). Allerdings besteht vermutlich bei den GLÖZ-Standards eine besonders große Regelungslücke und daraus entstehender Regelungsbedarf, zu dem es keine oder nur wenige ordnungsrechtliche Regelungen gibt. Dies betrifft vor allem den Bodenschutz und Flächen, die nicht produktiv genutzt werden (GLÖZ-Standards 6, 7 und Ackerbrachen im Rahmen von GLÖZ 8).

Eine Reihe von Fragen wird in der vorliegenden Arbeit nicht diskutiert, weil dies den Rahmen der Studie gesprengt hätte. Dazu gehören unter anderem die Fragen,

- ob die im Förder- und Ordnungsrecht festgelegten Mindeststandards aus Umweltsicht überhaupt ausreichend dazu geeignet sind, bestehende Umweltziele zu realisieren oder ob darüberhinausgehende Standards oder Maßnahmen notwendig sind,
- ob das bestehende Kontroll- und Sanktionssystem verbessert werden sollte und wenn ja, wie,
- welches Instrumentarium (z. B. Förder- oder Ordnungsrecht, aber auch weitere ökonomische Instrumente wie Steuern oder Zertifikatsysteme) genutzt werden sollte,
- welche Wechselwirkungen zwischen einzelnen Instrumenten zu beachten sind und

- auf welcher Ebene die Regelungen erlassen werden sollten (z. B. auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene).

Im Ergebnis zeigt der Vergleich der untersuchten GLÖZ-Standards und des Ordnungsrechtes in Deutschland ein sehr differenziertes Bild bei den unterschiedlichen Regelungen:

- GLÖZ 1 zum Erhalt von Dauergrünland: Die Umwandlung von Dauergrünland in Acker ist durch das Ordnungsrecht hinreichend abgedeckt, Ausnahmen bestehen bei den Regelungen zur Narbenerneuerung.
- GLÖZ 2 zum Schutz von Feuchtgebieten und Mooren: Sowohl in Bezug auf Entwässerung als auch auf die Bewirtschaftungsauflagen deckt das bestehende Ordnungsrecht den GLÖZ-Standard nicht ab.
- GLÖZ 4 zu Pufferstreifen: Aufgrund sehr unterschiedlicher Regelungen in den Ländern ist eine klare Aussage schwierig, in der Gesamtzusammenschau bietet das Ordnungsrecht zumeist einen höheren Schutzstandard.
- GLÖZ 5 zu Bodenbearbeitung und Erosion: Das Schutzniveau des GLÖZ-Standards wird durch das bestehende Ordnungsrecht nicht abgedeckt.

Besteht der gesellschaftliche Wunsch, das Schutzniveau dieser GLÖZ-Standards weiterhin beizubehalten, wenn die Direktzahlungen abgebaut werden sollten, so ist das Ordnungsrecht anzupassen. Hierfür ist es generell sinnvoll, die Begriffsdefinitionen im Förder- und Ordnungsrecht zu vereinheitlichen und die Kongruenz zwischen Ordnungs- und Förderrecht zu verbessern. Unabhängig davon ist sicherzustellen, dass beim „Auslaufen“ der Direktzahlungen ein hinreichender Vollzug des Ordnungsrechtes unabhängig vom Förderrecht sichergestellt ist. In Bezug auf die einzelnen GLÖZ-Standards werden u. a. folgende Empfehlungen gegeben:

- Überführung der Fünfjahresregelung im Ordnungsrecht zur Festsetzung des Dauergrünlandstatus in eine Stichtagsregelung (analog zu GLÖZ 1)
- Stärkung des Ordnungsrechtes zum Schutz vor Entwässerungen in Feuchtgebieten und Mooren durch Einschränkung der Genehmigungspraxis von Eingriffen (GLÖZ 2)
- Überprüfung und Monitoring der vielfältigen Ausnahmetatbestände im Ordnungs- und Förderrecht für bestimmte Regionen oder kleine Gewässer (GLÖZ 4)
- Vorgaben zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Ordnungsrechtes, die der Bodenerosion vorbeugen (GLÖZ 5).

1 Einleitung und Fragestellung

Die landwirtschaftliche Produktion kann sowohl positiv als auch negativ auf die Umweltressourcen wirken. Um die Erbringung von Umweltleistungen zur fördern und Umweltbelastungen zu vermeiden, werden vonseiten der Politik vorwiegend ordnungs- und förderpolitische Instrumente eingesetzt. Daneben spielen Information und Kommunikation sowie weitere ökonomische Anreize z. B. in Form von Steuern eine Rolle. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU beinhaltet eine Reihe förderpolitischer Instrumente, darunter auch die Direktzahlungen der 1. Säule. Landwirtschaftliche Betriebe, die Direktzahlungen oder andere flächengebundene Zahlungen der 2. Säule erhalten, sind dazu verpflichtet, die Anforderungen der Konditionalität einzuhalten. Die Regelungen der Konditionalität sind in Anhang III der GAP-Strategieplanverordnung (EU VO 2021/2115) aufgeführt. Auf nationaler Ebene wurden diese Regelungen in Deutschland im Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAPDZG), im Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAPKondG) sowie in der Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAPDZV) und der Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAPKondV) konkretisiert.

Die Konditionalität umfasst die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und die Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ). Dabei beinhalten die GAB die Einhaltung europarechtlicher Vorschriften, d. h. ordnungsrechtliche Auflagen, die auch eingehalten werden müssen, wenn Betriebe keine GAP-Zahlungen beantragen. Die GLÖZ-Standards hingegen stellen Anforderungen des Förderrechtes dar, die bei einem Wegfall der Direktzahlungen von den Betrieben nicht mehr einzuhalten sind, sofern diese nicht andere flächengebundene Zahlungen der 2. Säule erhalten.

Da es sich bei den Direktzahlungen und den Zahlungen der 2. Säule um Förderinstrumente handelt, liegt es im Ermessen der Landwirt*innen, ob sie diese beantragen und die damit verbundenen Förderbedingungen erfüllen wollen oder nicht. Bisher war dies in großem Umfang der Fall, sodass die GLÖZ-Standards als fast flächendeckend einzuhaltende Umweltschutzregelungen gelten konnten. Mit der Agrarreform von 2021 stieg zunächst das Anforderungsniveau der GLÖZ-Standards. Darüber hinaus nahmen die Direktzahlungen ab und damit ihre Einkommenswirksamkeit (Haß et al. 2022). Somit sank auch der Anteil der Direktzahlungen an der betrieblichen Bruttowertschöpfung, der bei einigen Betriebstypen wie Sonderkultur- und Veredlungsbetrieben schon heute unter 10 % liegt (Röder 2024). Bei gleichzeitig – zumindest phasenweiser – guter Einkommenssituationen wurde die Option für eine weiter zunehmende Zahl an Betrieben realistischer, aus dem System der GAP „auszusteigen“ und keine GAP-Subventionen mehr zu beantragen. Betriebe, die auf Zahlungen verzichten, müssten gleichzeitig die GLÖZ-Standards nicht mehr einhalten. Steigende Anforderungen bzw. das Auslaufen der Direktzahlungen werden auch für die nächste(n) Agrarreform(en) diskutiert (Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) 2021).

Mit Beginn des Jahres 2024 und den „Bauernprotesten“ in mehreren europäischen Ländern wurde eine Senkung des Anforderungsniveaus – zunächst nur für den GLÖZ-Standard 8, dann auch optional in nationaler Verantwortung für die GLÖZ-Standards 1, 5, 6 und 7 – auf EU-Ebene beschlossen (EU VO 2024/1468). Diese Senkungen des Anforderungsniveaus werden im vorliegenden Thünen Working Paper nicht berücksichtigt und bewertet. Betrachtet wird die Formulierung der GLÖZ-Standards, wie sie zu Beginn der GAP-Periode galten.

Die durch die GLÖZ-Standards geregelten Aspekte werden, zumindest teilweise, auch durch umweltrechtliche Regelungen des Bundes und der Länder adressiert. Es stellt sich die Frage, inwieweit sich das umweltrechtliche Anforderungsniveau für die durch die GLÖZ-Standards adressierten Aspekte durch den Wegfall derselben ändert oder ob das geltende Fach- und Ordnungsrecht (nachfolgende zusammenfassend als Ordnungsrecht bezeichnet) ein vergleichbares oder höheres Anforderungsniveau formuliert. Diesen Fragen soll in der vorliegenden Studie nachgegangen und ggf. Anpassungsbedarf im Ordnungsrecht identifiziert werden. Dabei basierte die vorliegende Studie auf einem aus juristischer Perspektive sehr detaillierten Vergleich der aus den GLÖZ-Standards resultierenden Umweltschutzanforderungen mit dem geltenden Ordnungsrecht (Lübke et al. 2025), fasst diesen

teils zusammen und betrachtet die Aspekte verstärkt aus einer agrar- und umweltschutzfachlichen Perspektive. Nicht betrachtet wird der Vollzug (Kontrollen und Sanktionen) der Regelungen, wobei darauf hinzuweisen ist, dass das Förderrecht durch Vorgaben der EU zu Förderquoten, Sanktionstatbeständen und Sanktionshöhen sehr ausdifferenziert ist, während der Vollzug des Ordnungsrechtes aktuell weitgehend auf dem Vollzug des Förderrechtes basiert.

Die Studie ist folgendermaßen aufgebaut: Kapitel 2 stellt das methodische Vorgehen vor. Kapitel 3 und 4 beinhalten die Ergebnisdarstellung. Diese beginnt mit der Betrachtung von Definitionen und Bestimmungen relevanter Begriffe (Kapitel 3), gefolgt von der Darstellung der Anforderungen der jeweiligen GLÖZ-Standards sowie bestehender ordnungsrechtlicher Anforderungen des Bundes und der Länder (Kapitel 4). Die Kapitel schließen jeweils mit einem Zwischenfazit, welches eine Bewertung und vergleichende Einordung der Anforderungen der GLÖZ-Standards mit dem entsprechenden Ordnungsrecht enthält. Kapitel 5 umfasst Handlungsempfehlungen zur Schließung der identifizierten Regelungslücken des Ordnungsrechtes, die bei einem Wegfall bzw. einer nicht mehr flächendeckenden Anwendung der GLÖZ-Standards entstehen würden. Die Studie schließt mit Schlussbetrachtungen (Kapitel 6).

2 Methodisches Vorgehen

In einem ersten Schritt wurden Gesetze und Verordnungen hinsichtlich der in den neun GLÖZ-Standards geregelten Aspekte (s. u. hierzu die Bezeichnungen der GLÖZ-Standards) einer ersten Durchsicht unterzogen und tabellarisch zusammengefasst. In Bezug auf die GLÖZ-Standards basiert die Analyse auf dem Stand der Rechtstexte zum 31.12.2023[1]. Hinsichtlich des Ordnungsrechtes wurden Gesetze und Verordnungen sowohl des Bundes als auch der Länder betrachtet, da letztere im Bereich des Umweltrechtes weitreichende Gesetzgebungskompetenzen haben (Frank und Meyerholt 2016). Die gefundenen Textpassagen wurden für jeden GLÖZ-Standard getrennt tabellarisch erfasst (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Aufbau der Tabellen zur Erfassung des Ordnungsrechtes von Bund und Ländern für jeden der in den neun GLÖZ-Standards geregelten Aspekte

Bund/ Land	Name der VO / des Gesetzes	Nummer des Para-grafen, Absatzes	Bezeichnung des Para-grafen, Absatzes	Inhalt der Rege-lung	Fassung vom	Gültig ab	Datum der Erfassung am Thünen-Institut	Erfasst am Thünen-Institut von (Name)	Quelle

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese Tabellen wurden von den Autor*innen des Thünen-Instituts in einem zweiten Schritt im Frühsommer 2023 an Verantwortliche in den Landwirtschaftsministerien aller Länder verschickt mit der Bitte, zu prüfen, ob die Zusammenstellungen der Textpassagen für jeden von einem GLÖZ-Standard geregelten Aspekt vollständig sind und diese – falls weitere Gesetze, Verordnungen, Paragrafen oder Absätze relevant sind – zu ergänzen. Dieser Bitte kamen mit einer Ausnahme alle Länder nach.

In einem dritten Schritt wurden die zusammengestellten Paragrafen und Absätze der Gesetze und Verordnungen von den an der Studie beteiligten Jurist*innen des UBA hinsichtlich ihrer Auslegung durch Gerichte überprüft. Dieser Arbeitsschritt erfolgte im zweiten Halbjahr 2023 und bildet daher die Auslegungspraxis bis zum Ende des Jahres 2023 ab. Dabei erfolgte diese ausführliche Analyse nur für diejenigen GLÖZ-Standards, für die ordnungsrechtliche Anforderungen durch die Länder benannt wurden und die den abiotischen Umweltschutz adressieren und damit in den Zuständigkeitsbereich des UBA fallen (GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5). Diejenigen GLÖZ-Standards, die vorwiegend den Schutz der biologischen Vielfalt und Landschaft adressieren (GLÖZ-Standards 8 und 9), wurden nicht berücksichtigt. Dies gilt auch für die GLÖZ-Standards, für die keine bzw. weitgehend keine ordnungsrechtliche Regelungen auf Landes- oder Bundesebene erfasst wurden (GLÖZ-Standard 6, 7). Für diese GLÖZ-Standards, für die bisher so gut wie keine ordnungsrechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene erfasst wurden, ist zu prüfen, ob Auslegungen anderer ordnungsrechtlicher Regelungen Relevanz entfalten, die bisher nicht betrachtet wurden. Einen Überblick über die Nummerierung und Benennung der GLÖZ-Standards gibt Tabelle 2.

Tabelle 2: Überblick über die GLÖZ-Standards

Nr. des GLÖZ-Standards	Bezeichnung des GLÖZ-Standards
1	Erhaltung von Dauergrünland
2	Mindestschutz für Feuchtgebiete und Moore
3	Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern

1 In Lübke et al. 2025 wurde der Rechtstext der Novelle des GAPKondG vom November 2024 herangezogen.

Nr. des GLÖZ-Standards	Bezeichnung des GLÖZ-Standards
4	Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen
5	Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion
6	Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung in den sensibelsten Zeiten
7	Fruchtwechsel auf Ackerland
8	Mindestanteil von nicht-produktiven Flächen und Landschaftselementen an Ackerland
9	Umweltsensibles Grünland

Quelle: Eigene Darstellung, nach (EU VO 2021/2115).

Die zusammengestellten Paragrafen und Absätze sowie deren Auslegungen wurden im Weiteren geordnet, zusammengefasst, analysiert und für zwei Veröffentlichungen (Lübke et al. 2025) – in der Reihe „UBA-Texte“ erschienen – und das vorliegende Thünen Working Paper) verschriftlicht. Häufig ist nicht nur ein Gesetz bzw. eine Verordnung mit einem oder wenigen Paragrafen und/oder Absätzen relevant – und darüber hinaus ist sowohl die Bundes- als auch Landesebene zu betrachten.

In einem abschließenden Arbeitsschritt wurde das Ambitionsniveau der betrachteten GLÖZ-Standards mit demjenigen des Ordnungsrechtes verglichen. Dabei musste sowohl Bundes- als auch Landesrecht berücksichtigt werden, sodass sich häufig nicht nur eine, sondern mehrere Referenzen hinsichtlich der Bewertung ergaben. Zu berücksichtigen ist, dass das Förderrecht meist einen höheren Detailierungsgrad aufweist als das Ordnungsrecht, sodass einzelne Aspekte im Ordnungsrecht nicht im Detail geregelt werden. Für den Vergleich des Ambitionsniveaus lag der Fokus auf den Regelungsinhalten der Gesetze und Verordnungen sowie deren Implikationen für die landwirtschaftliche Bodennutzung.

Das vorliegende Thünen Working Paper stellt eine Aufbereitung der in der Reihe „UBA-Texte“ erschienen Veröffentlichung dar (Lübke et al. 2025), beschränkt sich allerdings auf die Aufführung derjenigen juristischen Aspekte, die in Bezug auf die Darstellung und den Vergleich des Ambitionsniveaus der GLÖZ-Standards mit den ordnungsrechtlichen Regelungen der Bundes- und Landesebene von besonderer Bedeutung sind. So werden hier vor allem die ordnungsrechtlichen Regelungen der Bundesebene betrachtet. Landesrechtliche Regelungen werden dann erwähnt, wenn sie von den bundesrechtlichen Regelungen wesentlich abweichen. Ergänzend zu Lübke et al. 2025 werden eine Bewertung vorgenommen sowie Handlungsempfehlungen ausgesprochen.

3 Ergebnisteil I: Begriffsbestimmungen

Für ein Verständnis der Regelungen der GLÖZ-Standards und des Ordnungsrechtes sind die juristischen Bestimmungen der verwendeten Begriffe von Bedeutung. Nachfolgend werden diese – soweit relevant – für die GLÖZ-Standards sowie die entsprechenden Begriffe des Bundes- und Landesordnungsrechtes vorgestellt, basierend auf den Gesetzestexten und der Auslegungspraxis. Gegebenenfalls werden Unterschiede in den Begriffsbestimmungen zwischen den GLÖZ-Standards und dem Ordnungsrecht aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes bewertet.

3.1 Grünland und Dauergrünland

Die GAPDZV definiert Dauergrünland als „Flächen, auch wenn sie nicht für die Erzeugung genutzt werden, die auf natürliche Weise durch Selbstaussaat oder durch Aussaat zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen[2] genutzt werden, seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge sind und seit mindestens fünf Jahren nicht gepflügt worden sind“ (GAPDZV § 7 Abs. 1). Des Weiteren umfasst der Dauergrünlandbegriff einige Flächen, auf denen traditionell Gras und Grünfutterpflanzen nicht vorkommen oder vorherrschen, wenn sie Teil eines etablierten lokalen Bewirtschaftungsverfahrens sind (Abs. 7), es sich um Streuobstwiesen handelt (Abs. 9) oder wenn sie bestimmte weitere Bedingungen erfüllen (Abs. 8)[3]. Eine Ausnahme hinsichtlich der Einstufung als Dauergrünland besteht für begrünte Randstreifen einer Ackerfläche. Diese verlieren nach GAPDZV § 5 Abs. 3 nicht ihren Status als Ackerfläche, wenn sie weniger als 15 Meter (m) breit sind.

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verwendet in § 5 den Begriff des Grünlandes. Für diesen „gibt es keine klare einheitliche Definition, jedoch zahlreiche Merkmale, bezüglich derer Einigkeit besteht“ (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)). Die Rechtsprechung und Literatur sehen als maßgebliches Kriterium die grünlandtypische Nutzung der Flächen als Wiese, Weide oder Mischform an. Diese Flächen sind i. d. R. mit Gräsern und Kräutern bewachsen. „Teilweise werden auch Brachflächen, die ein grünlandtypisches Arteninventar aufweisen, als Grünland angesehen“ (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025). Auch „das Fehlen einer jährlichen Bodenbearbeitungs- und Ansaatnotwendigkeit“ wird als Kriterium herangezogen (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)). Ähnlich den europarechtlichen Bestimmungen des Agrarförderrechts wird angenommen, dass Grünlandflächen, die über fünf Jahre lang nicht Bestandteil einer Fruchtfolge waren, als Dauergrünland zu bezeichnen sind (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)). An dieser Definition der Grünlandbegriffs orientiert sich auch das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes (WHG).

---

[2] „Gras oder andere Grünfutterpflanzen sind alle krautartigen Pflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen sind oder die normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Weideland oder Wiesen sind, unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden“, mit Ausnahme a) zur Erzeugung von Saatgut oder b) Rollrasen und c) Leguminosen, solange sie auf der Fläche vorherrschen (GAPDZV § 7 Abs. 2 Nr. 1). Gras und Grünfutterpflanzen sind auch „Pflanzen der Gattungen Juncus und Carex, soweit sie auf der Fläche gegenüber Gras oder anderen Grünfutterpflanzen im Sinne der Nummer 1 nicht vorherrschen“ (GAPDZV § 7 Abs. 2 Nr. 2). GAPDZV § 7 Abs. 3 ergänzt diese Definition: Demnach können auch andere abweidbare Pflanzen wie Sträucher und Bäume auf der Fläche stehen, solange Gras und andere Grünfutterpflanzen auf dieser Fläche vorherrschen, also mehr als 50 % einnehmen.

[3] Flächen, die 1.) nach GAPKondG als Dauergrünland neu angelegt worden sind oder werden, 2. und 3.) nach GAPKondG (§ 9 bzw. § 12) in Dauergrünland rückumgewandelt worden sind oder werden, 4.) einer Verpflichtung (nach Abs. 6 Nr. 4) zur Umwandlung in Dauergrünland unterliegen und mit Gras oder anderen Grünfutterpflanzen angesät worden sind oder werden, 5.) nach den Vorschriften über die Erhaltung von Dauergrünland bei der Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden zur Durchführung von Titel III Kapitel 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in der jeweils geltenden Fassung angelegt oder rückumgewandelt worden sind oder werden und als Dauergrünland gelten.

Die Länder orientieren sich weitgehend an der Definition des Bundesnaturschutzgesetzes § 5 von Grünland bzw. Dauergrünland, erweitern diese jedoch in einigen Aspekten. So wird in Baden-Württemberg klargestellt, dass Dauergrünland auch dann weiterhin vorliegt, wenn eine Grünlandfläche ohne Genehmigung in einen Acker umgewandelt wird (Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz Baden-Württemberg) (LLG BW). Hamburg ergänzt die Kulisse der Grünlandstandorte, in denen ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist, um „artenreiche Grünlandstandorte". Diese liegen vor, „wenn mindestens fünfzehn typische Grünlandarten ohne Berücksichtigung der Ruderalisierungszeiger wie Ackerwildkräuter oder Trittpflanzen auf Nass-, Feucht- und mittlerem (mesophilem) Grünland und seltene und gefährdete Pflanzenarten vorkommen" (Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes) (HmbBNatSchAG).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die in den bundes- und landesrechtlichen Regelungen des Ordnungsrechtes verwendeten Begriffe des Dauergrünlandes und Grünlandes weitgehend vergleichbar definiert werden und keine Unterscheidung zwischen Dauergrünland und Grünland getroffen wird. Auch die Definition von Dauergrünland im Rahmen der GAP-Gesetzgebung ist weitgehend mit den ordnungsrechtlichen Definitionen vergleichbar. Im Folgenden werden die Begriffe „Grünland" und „Dauergrünland" synonym verstanden. Verwendet wird der Begriff „Dauergrünland", sofern nicht ausdrücklich konkrete Formulierungen in Rechtstexten zitiert werden.

3.2 Umbruch und Umwandlung von Dauergrünland

Zu unterscheiden sind die Begriffe des Umbruches und der Umwandlung von Dauergrünland. Im Rahmen des Agrarförderrechts wird unter einer Umwandlung von Dauergrünland dessen Überführung in eine andere landwirtschaftliche Nutzung wie z. B. in Ackerland oder Dauerkulturflächen bzw. in eine nicht-landwirtschaftliche Nutzung (z. B. Anlegen eines Fahrsilos, Anlage einer Weihnachtsbaumkultur, Aufforstung) verstanden, ebenso wie eine durch Pflügen durchgeführte Narbenerneuerung (Landwirtschaftskammer Niedersachsen 2024). Dabei wird Pflügen definiert als „jede mechanische Bodenbearbeitung, die die Narbe zerstört" (GAPDZV § 7 Abs. 5). „Zu den die Grasnarbe zerstörenden Maßnahmen gehören z. B. auch das Fräsen, Grubbern und Anwenden einer Scheibenegge" (ebd.). „Nicht als Pflügen gilt eine flache Bodenbearbeitung von bestehendem Dauergrünland zur Narbenerneuerung in der bestehenden Narbe" (ebd.). Pflegemaßnahmen wie Walzen, Schleppen oder Striegeln sind damit zulässig.

Der Begriff „Umbruch" wird in den Naturschutzgesetzen des Bundes und der Länder verwendet, in diesen jedoch meist nicht näher definiert. Die Rechtsprechung stellt bezüglich des BNatSchG § 5 klar, dass unter „Umbruch" die „flächige Ausschaltung der etablierten Grasnarbe durch wendende Bodenbearbeitung" zu verstehen ist (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmungen" in Lübke et al. (2025)). Teilweise wird der Begriff „Umbruch" nur auf diese Bodenbearbeitung bezogen. Nach der überwiegenden Auffassung erfasst der Begriff auch jegliche Nutzungsänderungen von Dauergrünland ohne umbrechende Verfahren (z. B. eine Nutzungsänderung, bei der die Grasnarbe bestehen bleibt, wie Pflanzen von Gehölzen auf einer Dauergrünlandfläche). Einigkeit besteht dahingehend, dass ein Umbruch auch vorliegt, wenn die etablierte Grasnarbe durch wendende Bodenbearbeitung ausgeschaltet wird und anschließend eine Wiedereinsaat von Grünland erfolgt. In der Literatur erfolgt teilweise dahingehend eine Einschränkung, dass dieser Tatbestand nur bei einer Zerstörung naturschutzfachlich hochwertigen Dauergrünlandes anwendbar ist. In den in BNatSchG § 5 Abs. 2 genannten Kulissen erosionsgefährdeter Hänge, Überschwemmungsgebieten, Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorstandorten ist somit neben dem Umbruch von Dauergrünland auch dessen Umwandlung „zu unterlassen" (siehe Kapitel 4.1). Im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes wird der Begriff der Umwandlung genutzt (WHG § 78a Abs. 1). Tabelle 3 gibt einen Überblick über die im Förder- und Ordnungsrecht verwendeten Definitionen der Umwandlung und des Umbruches.

Tabelle 3: Verwendung und Abgrenzung der Begrifflichkeiten „Umwandlung“ und „Umbruch“ von Grünland im Förder- und Ordnungsrecht (inkl. Rechtsprechung)

	Förderrecht	Ordnungsrecht
Nutzungsänderungen (u. a. in Ackerland)	Umwandlung	Umbruch Umwandlung
Narbenzerstörung (wendende Bodenbearbeitung) mit anschließender Narbenerneuerung	Umwandlung	Umbruch
Flache Bodenbearbeitung (nicht-wendend) mit anschließender Narbenerneuerung	Keine Begrifflichkeit	Umbruch

Quelle: Eigene Darstellung.

Es lässt sich somit zusammenfassend festhalten, dass die Begriffe „Umbruch“ und „Umwandlung“ in Bezug auf Nutzungsänderungen im Ordnungsrecht weitgehend synonym verwendet werden (siehe Zeile 1 in Tabelle 3; Nutzungsänderungen im Ordnungsrecht). Förder- und ordnungsrechtliche Definitionen von Umwandlung sind ebenso im Wesentlichen deckungsgleich. Der im Ordnungsrecht verwendete Begriff des Umbruches umfasst zusätzlich auch Narbenerneuerungen ohne wendende Bodenbearbeitung, die im Förderrecht nicht definiert sind.

3.3 Gewässer

Der Begriff der Gewässer spielt u. a. eine Rolle im Zusammenhang mit den Regelungen von Puffer- bzw. Gewässerrandstreifen sowie Feuchtgebieten und Mooren. Dabei wird der Begriff der Gewässer in der GAPKondV (§ 15 Abs. 2; GLÖZ-Standard 4) nicht definiert, sondern es wird auf die Düngeverordnung (DüV) (§ 5 Abs. 4) in Verbindung mit dem WHG (§ 2 Abs. 2) bzw. die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflSchAnwV) (§ 4a Abs. 1) verwiesen. Dies deutet darauf hin, dass der Gewässerbegriff des WHG gilt und somit oberirdische Gewässer, Küstengewässer und Grundwasser adressiert werden (WHG § 2 Abs. 1). „Die Länder können kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, insbesondere Straßenseitengräben als Bestandteil von Straßen, Be- und Entwässerungsgräben (…) von den Bestimmungen des WHG ausnehmen“ (WHG § 2 Abs. 2). Der Begriff der kleinen Gewässer ist jedoch nicht eindeutig definiert. „Grundsätzlich liegen kleine Gewässer jedoch vor, wenn sie im natürlichen Erscheinungsbild nur geringfügig auftreten, wenig Wasser führen, ein sehr geringes Bett haben oder nur eine geringe Fläche des Landes mit wenig Wasser bedeckt ist“ (siehe Kapitel 5.2.1.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)). Für den Begriff der wasserwirtschaftlich untergeordneten Bedeutung lassen sich nur eher allgemeine Kriterien aufstellen. „Diese ist vor allem anhand der Einbindung in den Wasserkreislauf, aber auch anhand des natürlichen Erscheinungsbildes des Gewässers, der Größe seines Einzugsgebiets, der dauerhaften oder nur zeitweiligen Wasserführung oder des Schadstoffeintrags zu bestimmen. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen haben alle Länder von der Option, bestimmte Gewässer vom Anwendungsbereich des WHG auszunehmen, Gebrauch gemacht“ (siehe Kapitel 5.2.1.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)) (siehe hierzu Tabelle 8 und Tabelle 9).

Da die GLÖZ-Standards auf die ordnungsrechtlichen Regelungen des Bundes verweisen, existieren keine aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes zu berücksichtigenden definitorischen Unterschiede.

3.4 Gewässerrandstreifen

Die GAPKondV legt fest, dass Gewässerrandstreifen die Fläche „innerhalb eines Abstands von 3 m, gemessen ab der Böschungsoberkante“ umfassen. „Bei Gewässern ohne ausgeprägte Böschungsoberkante wird der Abstand ab der Linie des Mittelwasserstandes gemessen. Landesrechtliche Regelungen bezüglich der Festlegung der Böschungsoberkante oder Uferlinie gelten fort“ (GAPKondV § 15 Abs. 1).

Auch nach dem WHG bemessen sich Gewässerrandstreifen „ab der Linie des Mittelwasserstandes, bei Gewässern mit ausgeprägter Böschungsoberkante ab der Böschungsoberkante“ (WHG § 38 Abs. 2). Gewässerrandstreifen sind im Außenbereich 5 m breit, wobei Abweichungen möglich sind (WHG § 38 Abs. 3). Innerhalb bebauter Ortsteile sind Gewässerrandstreifen in angemessener Breite behördlich festzusetzen (WHG § 38 Abs. 3). Die landesrechtlichen Regelungen zur Breite von Gewässerrandstreifen und möglichen Verboten bei der Bewirtschaftung und Nutzung sind unterschiedlich geregelt (siehe Tabelle 8).

Die Abgrenzung von Gewässerrandstreifen erfolgt im Rahmen der GLÖZ-Standards auf der gleichen Grundlage wie im Rahmen der ordnungsrechtlichen Regelungen. Dabei sind durch das WHG, DüV oder PflSchAnwV festgelegte Gewässerrandstreifen im Allgemeinen breiter als durch GLÖZ definierte Gewässerrandstreifen (siehe Tabelle 8).

3.5 Schädliche Bodenveränderungen im Zusammenhang mit Erosion

Nach Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) sind schädliche Bodenveränderungen „Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen “ (BBodSchG § 2 Abs. 3). Eine schädliche Bodenveränderung durch Wasser oder Wind liegt dabei insbesondere vor, „wenn erhebliche Mengen Bodenmaterial von einer Erosionsfläche durch Oberflächenabfluss oder Abwehung abgetragen wurden und weitere erhebliche Bodenabträge zu erwarten sind“ (Bundesbodenschutzverordnung (BBodSchV) § 9 Abs. 1). Anhaltspunkte für eine derartige Bodenveränderung sind insbesondere „Erosionsformen oder -schäden in erheblichem Ausmaß“ auf einer Fläche oder Bereiche außerhalb einer Erosionsfläche, die „durch erhebliche Mengen abgetragenen Bodenmaterials befrachtet wurden“ (BBodSchV § 9 Abs. 2). Weitere Bodenabträge sind dabei zu erwarten, wenn in den vergangenen zehn Jahren mindestens in einem weiteren Fall ein erheblicher Bodenabtrag von derselben Fläche stattgefunden hat und/oder sich aus Standort- und Wetterdaten ergibt, dass mit solchen Bodenabträgen in den nächsten zehn Jahren erneut zu rechnen ist (BBodSchV § 9 Abs. 1)“ (siehe Kapitel 6.2.2.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)).

Der Begriff der schädlichen Bodenveränderungen findet in den GLÖZ-Standards keine Anwendung. Erosionsgefährdung wird im Rahmen der Abgrenzung erosionsgefährdeter Gebiete thematisiert (siehe Kapitel 3.6).

3.6 Erosionsgefährdete Gebiete

Die Verordnung zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAPKondV) sieht vor, dass die Länder in Rechtsverordnungen landwirtschaftliche Flächen nach dem Grad der Wasser- und Winderosionsgefährdung einstufen. Die Listung der Flächen in einer Verordnung ist für die Einstufung einer Fläche als erosionsgefährdet nach GAPKondV Voraussetzung. In Anlage 3 und 4 der GAPKondV werden konkrete Vorschriften für die Einstufung festgelegt. So ist die potenzielle (standortbedingte) Erosionsgefährdung durch Wasser basierend auf DIN 19708 nach der Allgemeinen Bodenabtragsleichung (ABAG) (Deutsches Institut für Normung (DIN) 2022) zu bestimmen, wobei der Bodenerodierbarkeitsfaktor (K), der Hangneigungsfaktor (S) und die Regenerosivität (R-Faktor) verpflichtend und die Hanglänge (L-Faktor) optional zu berücksichtigen sind. Für die Bestimmung der Erosionsgefährdung durch Wind ist nach GAPKondV die DIN 19706 (Deutsches Institut für Normung (DIN) 2013) heranzuziehen.

Hinsichtlich der in BNatSchG § 5 Abs. 2 genannten „erosionsgefährdeten Hänge“ verweist die Rechtsprechung ebenfalls auf DIN 19708, jedoch sind andere Methoden nicht ausgeschlossen. Eine behördliche Ausweisung erosionsgefährdeter Gebiete wird nicht für erforderlich gehalten (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmung“ in Lübke et al (2025)).

Einige Länder konkretisieren die Festlegung der Erosionsgefährdung. So ist in Baden-Württemberg festgelegt, dass Flächen, die teilweise als Acker und als Grünland genutzt werden, ab einem Grünlandanteil von 50 % in die Erosionsgefährdungsklasse $CC_{Wasser\,0}$ bzw. $CC_{Wind\,0}$ eingeteilt werden (Erosionsschutzverordnung Baden-Württemberg (ErosionsSchV BW) § 6 Abs. 3). In Bayern ist die Ermittlung der Erosionsgefährdung anhand behördlicher Karten möglich, wobei Maßnahmen zur Erosionsvermeidung wie Grünlandstreifen, Quergräben und Ackerfurchen zur Wasserableitung und Bewirtschaftung quer zum Gefälle bei der Ermittlung nicht berücksichtigt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Abgrenzung erosionsgefährdeter Flächen in den GLÖZ-Standards und im Ordnungsrecht auf derselben methodischen Grundlage beruht. Die GAPKonV sieht jedoch die Festlegung der entsprechenden Flächen in Rechtsverordnungen vor, während dies im Rahmen des BNatSchG nicht verpflichtend ist. Es besteht somit die Gefahr, dass aufgrund fehlender Ausweisung als erosionsgefährdete Fläche Regelungen des BNatSchG nicht berücksichtigt werden.

3.7 Überschwemmungsgebiete

Eine Regelung mit Bezug zu Überschwemmungsgebieten existiert in den GLÖZ-Standards nicht. Im Ordnungsrecht entfaltet die Abgrenzung von Überschwemmungsgebieten Relevanz für den Erhalt von Dauergrünland und die Vermeidung von Erosion.

Überschwemmungsgebiete i. S. d. WHG sind „Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden“ (WHG § 75 Abs. 1). Die Überschwemmungsgebiete sind von den Ländern in Rechtsverordnungen „mindestens (für) die Gebiete, in denen ein Hochwasserereignis statistisch einmal in 100 Jahren zu erwarten ist, und die zur Hochwasserentlastung und Rückhaltung beanspruchten Gebiete“ festzusetzen (WHG § 76 Abs. 2).

Eine Besonderheit weist Baden-Württemberg auf: Hier gelten Überschwemmungsgebiete unmittelbar kraft Gesetzes als festgesetzt (Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG BW) § 65 Abs. 1), ohne dass die Flächen über eine zusätzliche Verordnung ausgewiesen werden. „Der entscheidende Vorteil liegt darin, dass kein Risiko besteht, dass eine Behörde eine Überschwemmungsfläche ‚übersieht‘ und nicht ausweist“ (siehe Kapitel 6.3. „Fazit GLÖZ 5“ in Lübke et al. (2025)). „Auch einige andere Länder sehen derartige gesetzlich fingierte Festsetzungen zumindest für die Gebiete zwischen Deichen und Gewässern vor“ (siehe Kapitel 3.2.3.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)).

Da die Kulisse der Überschwemmungsgebiete in den GLÖZ-Standards nicht thematisiert ist, kann kein Vergleich unterschiedlicher Definitionen erfolgen.

3.8 Feuchtgebiete und Moore

Für die GLÖZ-Standards werden die Gebietskulissen von Feuchtgebieten und Mooren nicht über das GAP-Regelwerk festgeschrieben, sondern müssen durch Rechtsverordnungen des Bundes und der Länder ausgewiesen werden (GAPKonG § 23 Abs. 1; GAPKonV § 11 Abs. 1). Dabei sind Feuchtgebiete und Moore definiert als „Böden mit mindestens 7,5 Prozent organischem Bodenkohlenstoffgehalt oder mindestens 15 Prozent organischer Bodensubstanz in einer horizontalen oder schräg gestellten Bodenschicht von 10 Zentimetern Mächtigkeit innerhalb der oberen 40 Zentimeter des Profils“ (GAPKonV § 11 Abs. 2)[4]. Die

[4] Zur Erstellung der Gebietskulisse können folgende Böden zugrunde gelegt werden: 1. Böden mit einem in Anlage 1 aufgeführten Klassenzeichen der Bodenschätzung nach dem Bodenschätzungsgesetz, 2. Bodentypen und Legendeneinheiten in Anlage 2 nach der aktuellen deutschen Bodensystematik und daran angelehnten Kartenwerken oder 3. eine Kombination aus Nummer 1 und 2. “ (GAPKonV § 11 Abs. 3).

Landesregierungen legen „die Mindestgröße für die Aufnahme von Feuchtgebieten und Mooren in die Gebietskulisse bis zu einer Obergrenze von 2 Hektar für zusammenhängende Flächen“ fest und formulieren Regelungen für die anlassbezogene Anpassung der Gebietskulisse und die Zuordnung der Gebietskulisse zu den landwirtschaftlichen Parzellen. Des Weiteren können Ausnahmen für ältere Treposole[5], die nachweislich vor dem 1. Januar 2020 angelegt wurden, definiert werden (GAPKonV § 11 Abs. 4).

In Bezug auf BNatSchG § 5 liegen Moorböden vor, wenn sich im Oberboden eine Torfschicht von mehr als 30 cm befindet (siehe Kapitel 3.2.1.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)). Dabei wird zusätzlich ein Gehalt an organischer Substanz von mindestens 30 % verlangt. „Teilweise wird angeführt, dass Moore anhand einer moortypischen Flora und Fauna bestimmt werden sollen“ (ebd.). Im Hinblick auf die landwirtschaftliche Flächennutzung erscheinen diese Definitionen jedoch weniger relevant, da hier nur selten moor- oder feuchtgebietstypische Flora und Fauna vorkommt. Von den Regelungen des Biotopschutzes nach BNatschG (§ 30 Abs. 2) werden landwirtschaftlich genutzte Moorflächen somit nicht bzw. so gut wie nicht erfasst werden.

Das Ordnungsrecht grenzt des Weiteren Flächen mit hohem Grundwasserstand ab (u. a. BNatSchG § 5), die z. B. hinsichtlich des Schutzes von Dauergrünland relevant sind. Ein hoher Grundwasserstand liegt insbesondere vor, wenn der Grundwasserstand so hoch ist, dass er sich auf Stoffkreisläufe, die Pflanzen- oder Tierwelt oder sonstige Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege i. S. d. BNatSchG § 1 auswirkt. Als Kriterien zur Bestimmung des Grundwasserstandes werden unterschiedliche Kriterien herangezogen:

- eine bodenkundliche Feuchtestufe von acht bis zehn, oder
- eine Grundnässestufe von drei oder höher, oder
- ein mittlerer Grundwasserstand von höchstens 80 cm unter der Geländeoberfläche, oder
- ein mittlerer Grundwasserhochstand von höchstens 40 cm unter der Geländeoberfläche.

Standorte mit hohem Grundwasserstand sind gemäß dem niedersächsischen Naturschutzgesetz (NNatSchG) § 2a „mindestens schwach vernässt und weisen zumindest gelegentlich Wassersättigung in der Nähe der Bodenoberfläche auf, sodass die Bearbeitbarkeit insgesamt als eingeschränkt zu charakterisieren ist“. Bezüglich des bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG) ist auch ein Ermittlungsverfahren anhand spezifischer Pflanzengemeinschaften möglich.

Nach der Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) § 2 Abs. 12) werden Feuchtgebiete als Flächen definiert, die ständig oder für einen beträchtlichen Teil des Jahres von Wasser bedeckt oder durchtränkt sind. Als Feuchtgebiete gelten insbesondere alle Feuchtgebiete, die in die Liste international bedeutender Feuchtgebiete nach § 2 Abs. 1 des Übereinkommens vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung aufgenommen worden sind (sogenannte Ramsar-Gebiete).

Zusammenfassend kann damit festgehalten werden, dass nach dem GLÖZ-Standard 2 ein geringerer Anteil organischer Substanz, Mächtigkeit und Lage unter der Geländeoberfläche gefordert wird als in Regelungen des BNatSchG zur Definition von Moorböden. Zu berücksichtigen ist jedoch hierbei, dass der GLÖZ-Standard 2 sich auf Feuchtgebiete und Moore bezieht, nicht alleine auf Moorböden. Damit ist die Kulisse, die durch den GLÖZ-Standard 2 adressiert wird, größer als diejenige, die von Regelungen des Ordnungsrechtes für Moorböden betroffen ist. Durch Einbeziehung von Flächen mit hohem Grundwasserstand im Ordnungsrecht reduziert sich die Differenz. Zu berücksichtigen ist auch, dass der GLÖZ-Standard 2 unter dem Hauptthema „Klimawandel“ den Schutz kohlenstoffreicher Böden adressiert und somit auf der Abgrenzung organischer Böden beruht; der Biodiversitätsschutz steht nicht im Fokus. Das BNatSchG grenzt Moorböden hingegen vor allem vegetationskundlich sowie hinsichtlich des Schutzes von Dauergrünland (siehe Kapitel 4.1) und dem Biotopschutz ab. Die Biokraft-NachV umfasst die engste Gebietskulisse.

[5] Einmalig tiefgepflügte Böden.

3.9 Zwischenfazit

Sofern Definitionen sowohl im Förderrecht als auch im Ordnungsrecht Verwendung finden, werden sie im Detail teilweise anders definiert (siehe Tabelle 4). Dies erschwert die Kommunikation zu diesen Themen und schafft Unklarheiten bei der Umsetzung. In einigen Fällen lässt sich auch keine durchgängige klare Definition in unterschiedlichen Ordnungsrechtsbereichen und deren Auslegung erkennen, sodass hier u. U. von Inkonsistenzen im Recht auszugehen ist.

Tabelle 4: Überblick relevanter Begriffe im Förder- und Ordnungsrecht

Begriff (siehe Kapitel)	Definition vorhanden in betrachtetem		Anmerkungen
	Förderrecht	Ordnungsrecht	
Grünland und Dauergrünland (3.1)	ja	ja (BNatSchG, WHG)	• Insgesamt vergleichbare Definitionen • Synonyme Verwendung der Begriffe in Rechtstexten
Umbruch und Umwandlung von Dauergrünland (3.2)	nein: Umbruch ja: Umwandlung	ja (BNatSchG)	• „Umwandlung“ in Förderrecht und Ordnungsrecht klar definiert, inhaltlich vergleichbare Regelungen • „Umbruch“ in Agrarförderrecht nicht verwendet, im Ordnungsrecht teils synonyme Verwendung zu „Umwandlung“ bzw. zusätzlich Berücksichtigung von Narbenerneuerungen mit und ohne wendende Bodenbearbeitung
Gewässer (3.3)	ja	ja (WHG, DüV, PflSchAnwV)	• Keine eigenständige Definition im Förderrecht, Verweis auf Ordnungsrecht
Gewässerrandstreifen (3.4)	ja	ja (WHG)	• Gleiche methodische Grundlage zur Abgrenzung von Gewässerrandstreifen • Ordnungsrechtlich festgelegte Gewässerrandstreifen i.d.R. breiter als durch Förderrecht definierte Gewässerrandstreifen
Schädliche Boden-veränderungen in Zusammenhang mit Erosion (3.5)	nein	ja (BBodSchG BBodSchV)	• In betrachteten agrarförderrechtlichen Regelungen nicht verwendet
Erosionsgefährdete Flächen (3.6)	ja	ja (BNatSchG)	• Gleiche methodische Grundlage zur Abgrenzung erosionsgefährdeter Flächen • Im Förderrecht ist die Festlegung der Flächen in der Rechtsverordnung enthalten • Das BNatSchG sieht dies nicht verpflichtend vor, sodass das Risiko fehlender Ausweisung besteht
Überschwemmungsgebiete (3.7)	nein	ja (WHG)	• In betrachteten förderrechtlichen Regelungen nicht verwendet
Feuchtgebiete und Moore (3.8)	ja	ja (BNatSchG, Biokraft-NachV)	• Förderrecht berücksichtigt Feuchtgebiete und Moore (BNatSchG nur Moorböden), geringere Anforderungen an Anteil, Mächtigkeit und Lage der organischen

Begriff (siehe Kapitel)	Definition vorhanden in betrachtetem		Anmerkungen
	Förderrecht	Ordnungsrecht	
			Substanz – adressierter Flächenumfang im Förderrecht daher größer als im Ordnungsrecht; durch Einbeziehung von Flächen mit hohem Grundwasserstand im Ordnungsrecht reduziert sich die Differenz • Der GLÖZ-Standard 2 adressiert „Klimawandel“, nicht Biodiversitätsschutz – BNatSchG grenzt Moorböden vor allem vegetationskundlich sowie hinsichtlich des Biotopschutzes ab

Quelle: Eigene Darstellung.

4 Ergebnisteil II: Regelungen zu einzelnen GLÖZ-Standards

4.1 GLÖZ-Standard 1 – Erhaltung von Dauergrünland

4.1.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 1

Der GLÖZ-Standard 1 wird im GAPKondG und der GAPKondV geregelt. Darin enthalten ist der Genehmigungsvorbehalt der Umwandlung von Dauergrünland auf landwirtschaftlichen Flächen. Der Genehmigungsvorbehalt umfasst neben der Umwandlung in Acker auch die flächige Zerstörung der Grasnarbe bei anschließender Neuansaat (siehe Kapitel 3.2). Die flache Bodenbearbeitung von bestehendem Dauergrünland zur Narbenerneuerung wird dagegen durch den GLÖZ-Standard 1 nicht untersagt und ist in jedem Fall möglich.

Der GLÖZ-Standard 1 legt Ausnahmen von und Bedingungen für die Genehmigung von Umwandlungen fest:

(1) Ausnahmen des Genehmigungsvorbehaltes gelten für bestimmte Flächen, diese können genehmigungsfrei umgewandelt werden: Dauergrünland, das
   a) ab dem 01.01.2021 neu entstanden ist oder
   b) aufgrund der Umsetzung der Richtlinien 92/43/EWG (FFH-RL), 2000/60/EG (WRRL) der 2009/147/EG (VS-RI) keine landwirtschaftliche Fläche i. S. d. GAPDZV ist oder
   c) kein Dauergrünland mehr ist, weil es durch eine sich natürlich ausbreitende Vegetation von einer angrenzenden Fläche bewachsen wurde oder
   d) weil der Bewirtschafter[6] weniger als 500 m^2 pro Jahr umwandelt.

(2) Ausnahmen von der Ausgleichspflicht, d. h., eine Genehmigung wird auch ohne Ausgleichsflächen erteilt für Grünland, das im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen oder ab dem 1. Januar 2015 entstanden ist.

(3) Erteilung einer Genehmigung, wenn eine Ausgleichsfläche in der Region geschaffen wird. Diese Flächen sind fünf Jahre lang als Grünlandflächen zu nutzen und unterliegen den Regelungen zum Erhalt des Dauergrünlandes. Das heißt, die Ausgleichsfläche wird mit dem Tag der Anlage Dauergrünland i. S. d. Regelung.

Relevanter Referenzwert für Genehmigungen ist zudem der Dauergrünlandanteil von 2018. Überschreitet die regionale (Region: hier Flächenländer inkl. angrenzender Stadtstaaten) Abnahme des Anteils von Dauergrünland an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) einen Referenzwert von 4 %, führt dies dazu, dass in der Region keine Genehmigungen für die Umwandlung von Dauergrünland mehr erteilt werden und die genehmigungsfreie Umwandlung von Flächen mit weniger als 500 m^2 untersagt ist. Wurde Dauergrünland unerlaubt ohne Genehmigung umgewandelt bzw. keine Ersatzfläche angelegt, hat die zuständige Behörde die Rückumwandlung der Flächen in Dauergrünland anzuordnen. Sollte eigentlich die Voraussetzung für eine Umwandlung bestanden haben, soll die Behörde die Umwandlung nachträglich genehmigen.

Hinsichtlich des Schutzes von Dauergrünland sind auch die GLÖZ-Standards 2 (siehe Kapitel 4.2) und 9 (nicht in dieser Studie betrachtet, siehe Kapitel 2) relevant.

[6] Bewirtschafter im Sinne von „Begünstigter“ (GAPKonG § 7).

4.1.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern

Für den Schutz des Dauergrünlandes sind auf Bundes- und Landesebene die Naturschutzgesetze (u. a. BNatSchG § 5, § 13 ff.), die Bestimmungen für Überschwemmungsgebiete in den Wasserhaushaltsgesetzen (u. a. WHG § 78a) und das Bodenschutzgesetz (u. a. BBodSchG § 4) relevant. Außerdem spielt der Biotopschutz (BNatSchG § 30) eine Rolle, der jedoch im Hinblick auf den GLÖZ-Standard 2 in Kapitel 4.2.2 eingehender betrachtet wird.

Naturschutzrecht

Das Bundesnaturschutzgesetz definiert als Grundsatz der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung, dass auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorstandorten ein (Dauer-)Grünlandumbruch zu unterlassen ist (BNatSchG § 5 Abs. 2). Zwar deutet die Formulierung „ist zu unterlassen“ ein Verbot an, allerdings vertritt „die Rechtsprechung (…) klar die Position, dass BNatSchG § 5 Abs. 2 keine unmittelbar behördlich durchsetzbare Verbotsnorm darstellt“ (siehe Kapitel 3.2.1.1 „Regelungsinhalt“ in Lübke et al. (2025)). Im Hinblick auf einige Landesregelungen fällt die Bewertung allerdings anders aus, da z. B. die Definition artenreicher Grünlandstandorte in HmbBNatSchG § 3 „hinreichend bestimmt ist, um durchsetzbar zu sein“ (ebd.).

Wichtiger für den Schutz des Dauergrünlandes vor Umwandlung ist die Eingriffsregelung[7] (BNatSchG § 13 ff.). Diese stellt Eingriffe in Natur und Landschaft unter einen Genehmigungsvorbehalt. Voraussetzung für die Genehmigung ist, dass der Eingriff unvermeidbar ist (BNatSchG § 15 Abs. 1) und ausgeglichen oder ersetzt wird (BNatSchG § 15 Abs. 2). Ist dies nicht der Fall, kann die Behörde den Eingriff untersagen. Allerdings gilt grundsätzlich die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht als Eingriff, solange Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Dies ist aus rechtlicher Sicht der Fall, wenn die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung den Anforderungen an die gute fachliche Praxis entspricht (BNatSchG § 14 Abs. 2). Dies wird als Privilegierung der Landwirtschaft bezeichnet. Im Zusammenhang mit der Umwandlung von Dauergrünland kommt die Rechtsprechung jedoch zum Schluss, dass diese nicht als Bestandteil der landwirtschaftlichen Bodennutzung[8], sondern als vorbereitende Maßnahme anzusehen ist, wenn durch die Umwandlung von Dauergrünland eine Nutzungsänderung herbeigeführt werden soll. Damit ist z. B. die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland als auszugleichender bzw. zu ersetzender Eingriff zu bewerten.

Zusätzlich sind (Dauer-)Grünlandumbrüche auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten (BNatSchG § 5Abs. 5) grundsätzlich als Eingriffe anzusehen. Narbenerneuerung mit und ohne bodenwendende Bearbeitung außerhalb der genannten Flächen fallen i. d. R. unter das Landwirtschaftsprivileg und müssen nicht ausgeglichen werden.

Die Länder haben teils weitergehende Regelungen erlassen. So sieht z. B. Nordrhein-Westfalen vor, dass Dauergrünland unabhängig vom Standort bei Schaffung einer Ausgleichsfläche umgewandelt werden darf (Landesnaturschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (LNatSchG NRW) § 4), was ein vergleichsweise geringes Schutzniveau gewährleistet. Im Gegensatz dazu ist z. B. in Baden-Württemberg die Umwandlung von Dauergrünlandflächen, die vor dem Stichtag 1. Januar 2015 im Außenbereich entstanden sind, in Ackerland oder eine sonstige landwirtschaftliche Nutzung auch bei Ausgleich bzw. Ersatz weitgehend ausgeschlossen (Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz Baden-Württemberg (LLG BW) § 27a Abs. 1). Von diesem Verbot können unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen erteilt werden, wobei die Umwandlung bei Dauergrünland auf Flächen mit hoher Wassererosionsgefährdung (Erosionsgefährdungsklasse $CC_{Wasser\ 2}$) stark eingeschränkt und auf Moorböden und anmoorigen Böden gänzlich ausgeschlossen ist (LLG BW § 27a Abs. 2).

[7] Die Eingriffsregelung stellt einen allgemeinen Grundsatz des Naturschutzrechts dar und ist damit abweichungsfest (vgl. GG § 72 Abs. 3). Dies bedeutet, dass sie im Landesrecht nicht wesentlich eingeschränkt werden darf.

[8] Die Bodennutzung umfasst dabei lediglich die tägliche Wirtschaftsweise auf vorhandenen Flächen. Vom Begriff der Bodennutzung sind daher vorbereitende Maßnahmen der Bodengewinnung wie z. B. die Umwandlung von Grünland in Ackerland nicht erfasst. Im Übrigen muss die Bodennutzung auch mit der guten fachlichen Praxis vereinbar sein.

Mecklenburg-Vorpommern schützt Dauergrünlandflächen umfassend vor Umwandlung und Umbruch und enthält keine relevanten Ausnahmen (Dauergrünlanderhaltungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (DGErhG M-V)).

Das Bundesnaturschutzgesetz sieht des Weiteren bestimmte Fälle vor, die eigentlich als Eingriff anzusehen sind, die jedoch nicht als solcher gelten und damit nicht auszugleichen bzw. zu ersetzen sind (BNatSchG § 14 Abs. 2, 3). Dies trifft im Zusammenhang mit dem Erhalt von Dauergrünland auf die Wiederaufnahme (z. B. der ackerbaulichen Nutzung einer Fläche) zeitweise unterbrochener Tätigkeiten zu:

- aufgrund vertraglicher Vereinbarungen oder aufgrund der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung und wenn die Wiederaufnahme innerhalb von zehn Jahren nach Auslaufen der Einschränkung oder Unterbrechung erfolgt,
- aufgrund der Durchführung von vorgezogenen Kompensationsmaßnahmen, wobei die vorgezogene Maßnahme aber nicht für eine Kompensation in Anspruch genommen wird.

Die landesrechtlichen Regelungen ergänzen diese Liste teils. So gelten in Baden-Württemberg folgende Tätigkeiten nicht als Umwandlung und sind daher von einem Genehmigungsvorbehalt ausgenommen (LLG BW § 27a Abs. 3):

- die Wiederaufnahme einer früheren landwirtschaftlichen Bodennutzung nach einer Unterbrechung aufgrund vertraglicher Vereinbarungen oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen, sofern die Bodennutzung binnen fünf Jahren wieder aufgenommen wird,
- die Bestockung von Flächen innerhalb von Rebenaufbauplänen mit Reben,
- die Anlage von Streuobstwiesen oder Nutzholzarten ohne Zerstörung der Grünlandnarbe,
- die Anlage von Haus- und Nutzgärten.

Das Bundesnaturschutzgesetz legt keinen Stichtag fest, sondern schützt Grünland, welches über einen mehrjährigen Zeitraum nicht Bestandteil einer Fruchtfolge war (siehe Kapitel 3.2). Auch die meisten landesrechtlichen Regelungen enthalten keine Stichtagsfestlegungen. Hingegen setzt Baden-Württemberg den 1. Januar 2015 als Stichtag fest (LLG BW § 27a Abs. 1), sodass Genehmigungen nur für Flächen erteilt werden können, die nach diesem Stichtag als Dauergrünland angelegt wurden. Die Umwandlung von Dauergrünland auf Moorböden und anmoorigen Böden ist unabhängig von diesem Stichtag jedoch nicht möglich und auf besonders stark erosionsgefährdeten Flächen stark eingeschränkt (LLG BW § 27a Abs. 2). Insgesamt schützt diese Regelung alte Dauergrünlandstandorte vor Umwandlung, wie dies ebenfalls z. B. in Hamburg der Fall ist (HmbBNatSchAG § 3).

Das Bundesnaturschutzgesetz sieht vor, dass die weitere Durchführung eines Eingriffes, der ohne eine erforderliche Zulassung oder Anzeige vorgenommen wurde, von der zuständigen Behörde zu untersagen ist. „Soweit nicht auf andere Weise ein rechtmäßiger Zustand hergestellt werden kann, soll sie entweder (Eingriffs- oder Ersatz-)Maßnahmen (…) oder die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnen“ (BNatSchG § 17 Abs. 8). Diese Maßnahmen können potenziell auch Jahrzehnte nach dem Eingriff getroffen werden.

Wasserrecht

Das Wasserhaushaltsgesetz untersagt die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland in Überschwemmungsgebieten (WHG § 78a Abs. 1) und sieht vor, dass die Wiederansaat von Grünland und die dauerhafte Nutzung als Grünland angeordnet werden kann. Gemäß Wasserhaushaltsgesetz können im Einzelfall Maßnahmen zugelassen werden, „wenn Belange des Wohls der Allgemeinheit dem nicht entgegenstehen, der Hochwasserabfluss und die Hochwasserrückhaltung nicht wesentlich beeinträchtigt werden und eine Gefährdung von Leben oder Gesundheit oder erhebliche Sachschäden nicht zu befürchten sind oder wenn die nachteiligen Auswirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können“ (WHG § 78a Abs. 2). Vom Verbot der Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland können die Länder in ihren Rechtsverordnungen

abweichen (WHG § 78a Abs. 4, 5). So legt z. B. Bayern kein pauschales Umwandlungsverbot fest und sieht stattdessen vor, dass ein Genehmigungsvorbehalt angeordnet werden kann, soweit dies zum Schutz vor Hochwassergefahren erforderlich ist (BayWG § 46 Abs. 4). Damit wird diese bundesrechtliche Regelung in Bayern weniger streng umgesetzt.

Bodenschutzrecht

Das Bodenschutzgesetz (BBodSchG) enthält Regelungen, die Dauergrünland nur mittelbar schützen. So enthält das BBodSchG eine allgemeine Pflicht zur Vermeidung schädlicher Bodenveränderungen bei der Bodenbearbeitung (BBodSchG § 4 Abs. 1). Um sicherzustellen, dass schädliche Bodeneinwirkungen tatsächlich verhindert werden, ist die zuständige Behörde berechtigt, Maßnahmen zur Durchsetzung der Pflichten zu ergreifen. Dies kann vor allem eine Untersagung des weiteren Vorgehens sein (BBodSchG § 10 Abs. 1).

4.1.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 1

Der GLÖZ-Standard 1 definiert im Wesentlichen Genehmigungsvorbehalte für die Umwandlung von Dauergrünland und sieht eine Reihe von Ausnahmen für die Einholung einer Genehmigung bzw. der Ausgleichspflicht vor, wobei ein maximaler Rückgang des Dauergrünlandanteils an der landwirtschaftlich genutzten Fläche von bis zu 4 % in einer Region[9] im Vergleich zu 2018 zulässig ist. Wird dieser Referenzwert erreicht, ist nur noch die Umwandlung von Flächen, die ab dem 1. Januar 2021 als Dauergrünland angelegt wurden, möglich. Dies kann als Schritt hin zu einer vielfach geforderten Stichtagsregelung angesehen werden. Allerdings dürfen auch Flächen, die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen angelegt wurden, dann nicht mehr umgewandelt werden bzw. nur noch, wenn sie nicht länger als fünf Jahre nicht Teil der Fruchtfolge waren und damit nicht unter die Regelungen des GLÖZ-Standards 1 fallen. Der GLÖZ-Standard 1 kann zusammenfassend somit einen bilanziellen Dauergrünlandverlust von mehr als 4 % in der Region weitgehend verhindern, allerdings kann der Dauergrünlanderhalt auf einzelnen Standorten nur eingeschränkt gesteuert werden. Der GLÖZ-Standard 1 basiert auf einer umfassenden Dauergrünlanddefinition, insbesondere da auch Flächen einbezogen werden, auf denen traditionell Gras und Grünfutterpflanzen nicht vorkommen. Auch auf diesen Flächen ist, soweit die Agrarförderung in Anspruch genommen wird, der GLÖZ-Standard 1 einzuhalten.

Im Hinblick auf die ordnungsrechtlichen Regelungen der Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder lässt sich zusammenfassend festhalten, dass eine Umwandlung von Dauergrünland in der gesamten Agrarlandschaft unter die Eingriffsregelung fällt. Die Umwandlung steht somit unter Genehmigungsvorbehalt und ist ggf. auszugleichen bzw. zu ersetzen. Die Eingriffsregelung „sieht weniger Ausnahmen vor als der GLÖZ(-Standard) 1, kann aber aufgrund der Kompensationsmöglichkeiten (ebenfalls) keinen bilanziellen (Dauer-)Grünlanderhalt gewährleisten“ (siehe Kapitel 7.1 „GLÖZ 1 Dauergrünland“ in Lübke et al. (2025)). Die übrigen bundesrechtlichen Vorschriften (Überschwemmungsgebiete und Bodenschutz) können nur sehr spezifisch wenige bestimmte Dauergrünlandflächen vor Umwandlungen schützen. Einige Ausnahmen des Umwandlungsverbotes bestehen hinsichtlich einer zeitlichen Unterbrechung der Bewirtschaftung (z. B. durch vertragliche Vereinbarungen, die Teilnahme an öffentlichen Programmen). Die Länder ergänzen diese Liste teils um einige Tätigkeiten wie die Anlage von Streuobstwiesen oder Nutzholzarten ohne Zerstörung der Grünlandnarbe (Baden-Württemberg).

Narbenerneuerungen mit und ohne wendende Bodenbearbeitung (siehe Kapitel 3.2) sind außerhalb der im BNatSchG § 5 genannten Kulissen ohne Genehmigung möglich, fallen jedoch auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorstandorten ebenfalls unter die Eingriffsregelung. Insgesamt ist somit weitgehend ein bilanzieller Erhalt des Dauergrünlandes möglich, allerdings kann der Dauergrünlanderhalt auf konkreten Standorten damit nicht gewährleistet werden. Werden

[9] Flächenländer inkl. angrenzender Stadtstaaten

Ersatzmaßnahmen oder Ersatzzahlungen angeordnet, ist auch der bilanzielle Dauergrünlanderhalt nicht gesichert. Ein Grenzwert, bis zu dem ein bilanzieller Dauergrünlandverlust tolerierbar ist, existiert nicht.

„Im Landesrecht finden sich vor allem in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein Regelungen mit einem sehr hohen Schutzniveau, wobei Niedersachsen und Schleswig-Holstein aufgrund ihrer Beschränkung auf bestimmte (Dauer-)Grünlandflächen hinter Mecklenburg-Vorpommern zurückfallen. Die übrigen Länder erfassen mit ihren Regelungen nur (Dauer-)Grünlandumwandlungen, zum Teil auch nur auf sensiblen Standorten, und bleiben damit deutlich hinter den Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern zurück“ (siehe Kapitel 3.4 „Fazit GLÖZ 1“ in Lübke et al. (2025)) (Für einen ordnungsrechtlichen Überblick über und eine Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Dauergrünlandschutz im Vergleich zur Bundesgesetzgebung siehe Anhang 1).

Tabelle 5 gibt einen vergleichenden Überblick über die Regelungen zum Dauergrünlanderhalt im Förder- und Ordnungsrecht.

Tabelle 5: Vergleichender Überblick der Regelungen zum Dauergrünlanderhalt in Förder- und Ordnungsrecht

	Förderrecht: GLÖZ-Standard 1	Ordnungsrecht: BNatSchG	
Kulisse	**Dauergrünland gesamt**	**Dauergrünland gesamt**	**Dauergrünland in BNatSchG § 5-Kulissen**
Umwandlung (Nutzungsänderung z. B. in Ackerland oder eine nicht-landwirtschaftliche Nutzung)	Genehmigungsvorbehalt (Ausnahmen definiert)	Eingriffsregelung (Genehmigungsvorbehalt, ggf. ausgleichs- oder ersatzpflichtig)	Eingriffsregelung (Genehmigungsvorbehalt, ggf. ausgleichs- oder ersatzpflichtig)
Narbenzerstörung (wendende Bodenbearbeitung) mit anschließender Narbenerneuerung	Genehmigungsvorbehalt (Ausnahmen definiert)	durch Landwirtschaftsprivileg erlaubt, da nicht explizit gesetzlich geregelt	Eingriffsregelung (Genehmigungsvorbehalt, ggf. ausgleichs- oder ersatzpflichtig)
Flache Bodenbearbeitung (nicht-wendend) mit anschließender Narbenerneuerung	Erlaubt, da nicht förderrechtlich geregelt	durch Landwirtschaftsprivileg erlaubt, da nicht explizit gesetzlich geregelt	Eingriffsregelung (Genehmigungsvorbehalt, ggf. ausgleichs- oder ersatzpflichtig)

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Schutz des Dauergrünlandes in Überschwemmungsgebieten ist aufgrund erhöhter Anforderungen des Genehmigungsvorbehaltes im Wasserhaushaltsgesetz (WHG § 78a Abs. 2) vergleichsweise hoch. Allerdings bestehen zwischen den Ländern Unterschiede. So greift bspw. der Dauergrünlandschutz in Überschwemmungsgebieten in Baden-Württemberg automatisch (siehe Kapitel 3.7), während in Bayern der Dauergrünlandschutz im Regelfall nicht vorgesehen ist (Bayerisches Wassergesetzt (BayWG) § 45 Abs. 4), „sodass das Schutzniveau hier hinter dem auf Bundesebene zurückbleibt“ (siehe Kapitel 3.4 „Fazit GLÖZ 1“ in Lübke et al. (2025)).

„Das Bodenschutzgesetz (BBodSchG § 4) kann allenfalls am Rande einen (Dauer-)Grünlandschutz gewährleisten“ (siehe Kapitel 3.4. Fazit GLÖZ 1 in Lübke et al. (2025)). So können z. B. Rückumwandlungen nur „angeordnet werden, wenn sich damit die Bodenfunktionen wiederherstellen lassen sollten“ (ebd.).

„In der Gesamtschau erweist sich ein Vergleich des GLÖZ 1 mit dem Bundesrecht (…) als schwierig“ (siehe Kapitel 3.4 „Fazit GLÖZ 1“ in Lübke et al. (2025)). Zu den wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen zählt die Möglichkeit, im Rahmen der GLÖZ-Regelungen bis zu 4 % des Dauergrünlandes im Vergleich zum Referenzwert umzuwandeln. Einen solchen akzeptierbaren Verlust an Dauergrünland sieht das Ordnungsrecht nicht vor. Das

Ordnungsrecht ermöglicht hingegen, über Ersatzmaßnahmen und -zahlungen von einem Ausgleich umgewandelten Dauergrünlandes abzusehen, wohingegen das Förderrecht diese Möglichkeit nicht beinhaltet. Ersatzmaßnahmen und -zahlungen können somit zu einem bilanziellen Verlust von Dauergrünland beitragen, sofern sie nicht an anderer Stelle für eine Aufwertung (quantitativ oder qualitativ) von (Dauer-)Grünland-standorten beitragen. Das Förderrecht schließt neben der Umwandlung in eine andere Nutzung auch eine Narbenerneuerung mit wendender Bodenbearbeitung aus. Das Ordnungsrecht sieht diese Beschränkung auf „normalen" Dauergrünlandflächen nicht vor, sondern lediglich in den Kulissen des BNatSchG (§ 5), in denen auch Narbenerneuerungen mit nicht-wendender Bodenbearbeitung ausgeschlossen sind. Die Beschränkungen des WHG in Überschwemmungsgebieten bieten ein hohes Schutzniveau. Tabelle 6 gibt einen Überblick über die Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 1 im Vergleich zu den entsprechenden ordnungsrechtlichen Regelungen.

Tabelle 6: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 1 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht

Stärken	Schwächen
• Geltungsbereich unabhängig von Kulissen (siehe Tabelle 4, Seite 11) • Eindeutige Definition des Umwandlungsbegriffs (siehe Kapitel 3.2) • Verpflichtender Ausgleich • Schritt Richtung Stichtagsregelung: Referenzwert für tolerierbaren Dauergrünlandverlust, Umwandlung auch ohne Ausgleich möglich – verpflichtender Ausgleich nur für Flächen, die vor 1. Januar 2015 als Grünland angelegt wurden	• Komplexe Regelungen: Genehmigungsvorbehalt mit einer Reihe von Ausnahmen • Umwandlung von Dauergrünland bis zu 4 % gegenüber dem Referenzwert möglich, Widerspruch zum Ordnungsrecht • Wird der Referenzwert erreicht, dürfen auch Flächen, die im Rahmen von AUKM in Grünland umgewandelt wurden, nicht mehr umgebrochen werden

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 GLÖZ-Standard 2 – Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren

4.2.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 2

Der GLÖZ-Standard 2 regelt den Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren. Dabei werden zum einen zulässige Nutzungen und Tätigkeiten in Mooren und Feuchtgebieten beschränkt, zum anderen wird die Entwässerung dieser Gebiete geregelt. Untersagt sind folgende Nutzungen und Tätigkeiten:

- Umwandlung oder Pflügen von Dauergrünland,
- Umwandlung von Dauerkulturen in Ackerland,
- Eingriffe in das Bodenprofil mit schweren Baumaschinen,
- Bodenwendung tiefer als 30 Zentimeter (cm),
- Auf- und Übersandungen.

Zulässig ist dagegen „eine standortangepasste nasse Nutzung im Sinne einer Paludikultur" (GAPKondV § 12 Abs. 1), sofern nicht Dauergrünland in Schutzgebieten[10] betroffen ist. Für die Anlage bestimmter Paludikulturen

[10] Die Nutzung im Sinne einer Paludikultur ist nicht zulässig „sofern Dauergrünland betroffen ist, dass 1. in einem Gebiet liegt, das in die Liste nach § 4 Abs. 3 Unterabs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG eingetragen ist, 2. in einem Gebiet liegt, das nach § 4 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2009/147/EG als Schutzgebiet ausgewiesen ist, 3. ein gesetzlich geschütztes Biotop nach § 30 Abs. 2

auf Dauergrünland außerhalb von Schutzgebieten sind jedoch Ersatzflächen anzulegen. Dies trifft bspw. auf Schilf oder Rohrkolben zu. Für Nasswiesen mit weniger als 50 % Seggen oder Binsen (*Carex* oder *Juncus*) im Bestand sowie Rohrglanzgras ist die Anlage von Ersatzfläche nicht erforderlich.

Gemäß dem GLÖZ-Standard 2 stehen Entwässerungen durch Drainagen oder Gräben unter einem Genehmigungsvorbehalt. Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Es gelten folgende Vorgaben:

- Erstmalige Entwässerungen: Eine Genehmigung darf von der zuständigen Behörde nur unter „Beachtung klimarelevanter Belange, insbesondere der Vermeidung von Kohlendioxidemissionen“, erteilt werden und in Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde und Wasserbehörde.
- Erneuerungen und Instandsetzungen zur Tieferlegung des vorhandenen Entwässerungsniveaus: Eine Genehmigung darf von der zuständigen Behörde nur erteilt werden, sofern dies für die Fortsetzung der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf der betroffenen Fläche zwingend erforderlich ist, keine erheblichen Beeinträchtigungen der Natur und der sonstigen Umwelt zu erwarten sind und klimarelevante Belange beachtet werden.

4.2.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern

Ordnungsrechtliche Regelungen zum Schutz von Feuchtgebieten und Mooren finden sich im Naturschutzrecht, im Wasserrecht, im Bodenrecht sowie in der Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung) (Biokraft-NachV § 4).

Naturschutzrecht

Ordnungsrechtliche Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes für den Schutz von Feuchtgebieten und Mooren bestehen zum einen hinsichtlich der guten fachlichen Praxis des Dauergrünlanderhalts (siehe Kapitel 4.1.2). Außerdem ist die Eingriffsregelung in Bezug auf Entwässerungen relevant. Vergleichbar mit der Umwandlung von Dauergrünland fällt auch die Entwässerung von Feuchtgebieten und Mooren, insbesondere wenn es sich um naturschutzfachlich besonders wertvolle Moorböden oder Biotope handelt (BNatSchG § 30 Abs. 2), nicht unter die tägliche Wirtschaftsweise auf vorhandenen Flächen, sondern ist als vorbereitende Maßnahme der Bodengewinnung und damit als Eingriff anzusehen (siehe Kapitel 3.2.2.3 „Regelungen“ in Lübke et al. (2025)). „Ebenso verhält es sich mit Grundwasserabsenkungen in Feuchtgebieten und Mooren, auch wenn diese noch nicht zur vollständigen Entwässerung führen“ (siehe Kapitel 4.2.2.1 „Regelungsinhalt“ in Lübke et al. (2025)). Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein stellen in den Landesregelungen explizit klar, dass die Entwässerungen von Mooren oder Feuchtgebieten einen Eingriffstatbestand darstellt. Das Saarland legt darüber hinaus ein spezielles, artenschutzrechtliches Verbot zum Schutz von u. a. Feuchtgebieten fest. So ist es verboten, diese vom 1. März bis zum 15. September in der freien Landschaft zu schädigen oder zu beseitigen (Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland (SNG) § 32 Abs. 3).

Des Weiteren spielt der Biotopschutz eine Rolle. So zählen zu den gesetzlich geschützten Biotopen, die nicht zerstört oder erheblich beeinträchtigt werden dürfen, auch Moore, Sümpfe, Röhrichte, Großseggenrieder sowie seggen- und binsenreiche Nasswiesen. Alle im GLÖZ-Standard 2 aufgeführten Tätigkeiten werden normalerweise zu einer Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung des Biotops führen. Gleiches gilt für Aufschüttungen. Die Zerstörung oder erhebliche Beeinträchtigung eines Biotops kann genehmigt werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden (BNatSchG § 30 Abs. 3).

des Bundesnaturschutzgesetzes oder nach weiteren landesrechtlichen Vorschriften ist oder 4. in einem von einer Landesregierung aus Naturschutzgründen durch Rechtsverordnung ausgewiesenen Gebiet liegt“ (GAPKondV § 12 Abs. 2).

Das Zerstörungs- oder Beseitigungsverbot des Biotopschutzes gilt nicht „(b)ei gesetzlich geschützten Biotopen, die während der Laufzeit einer vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung entstanden sind, (…) für die Wiederaufnahme einer zulässigen land-, forst-, oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung innerhalb von zehn Jahren nach Beendigung der betreffenden vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an den betreffenden öffentlichen Programmen“ (BNatSchG § 30 Abs. 5). Bayern verlängert diese Frist auf 15 Jahre (BayNatSchG § 23 Abs. 2). In Schleswig-Holstein darf nach dem Auslaufen der Vereinbarung die Nutzung nur wiederaufgenommen werden, wenn die Entwicklung des Biotops nicht Gegenstand der Vereinbarung oder des Programmes war (Landesnaturschutzgesetz Schleswig-Holstein (LNatSchG SH) § 21 Abs. 6).

Wasserrecht

Das Wasserhaushaltsgesetz regelt u. a. die Gewässerbenutzung. Dabei umfasst der Gewässerbegriff des Wasserhaushaltsgesetzes nicht nur Oberflächengewässer, sondern auch das Grundwasser. „Gewässerbenutzungen liegen dabei insbesondere vor, wenn Grundwasser entnommen, zutagegefördert, zutagegeleitet oder abgeleitet oder durch Anlagen, die hierfür bestimmt oder geeignet sind, aufgestaut, abgesenkt oder umgeleitet wird“ (WHG § 9 Abs. 1, 2). Gewässerbenutzungen bedürfen i. d. R. einer Genehmigung. Hiervon sind Land- und Forstwirtschaft sowie der Gartenbau ausgenommen, die „für Zwecke der gewöhnlichen Bodenentwässerung landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke, soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind“, keiner Erlaubnis oder Bewilligung bedürfen (WHG § 46 Abs. 1). „Wann eine gewöhnliche Bodenentwässerung vorliegt, ist dabei von der ortsüblichen landwirtschaftlichen Nutzung abhängig. Allgemeines Ziel der Bodenentwässerung ist regelmäßig die Verhinderung von Nässeschäden (inklusive Bearbeitbarkeit der Flächen) im Rahmen einer bereits vorhandenen landwirtschaftlichen Nutzung. Nicht zur gewöhnlichen Bodenentwässerung gehört die umfangreiche oder großflächige Trockenlegung von Mooren und Sümpfen. Ob auch die erstmalige Trockenlegung von Flächen, um sie landwirtschaftlich nutzen zu können, privilegiert ist (…) ist umstritten“ (siehe Kapitel 4.2.3.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)). Die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetztes beziehen sich dabei auf die gesamte Fläche der Feuchtgebiete und Moore.

Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sehen vor, dass Entwässerungen in Schutzgebieten genehmigungsbedürftig sind. Des Weiteren sind in Brandburg Entwässerungen auf einer Fläche von mehr als einem Hektar und in Hessen auf mehr als 1.000 m^2 genehmigungsbedürftig. In Hessen und Mecklenburg-Vorpommern sind auch nicht-genehmigungsbedürftige Entwässerungen anzuzeigen.

In Bayern, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern ist das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten oder Ableiten von Grundwasser in geringen Mengen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit genehmigungsfrei. In Hessen ist die geringe Menge auf maximal 3.600 m^3 Grundwasser pro Jahr festgelegt (siehe Kapitel 4.2.3.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)).

Bodenschutzrecht

Das BBodSchG enthält keine spezifischen Regelungen für Feuchtgebiete, sondern nur die in Kapitel 4.1.2 bereits beschriebenen allgemeinen Anforderungen der guten fachlichen Praxis zum Schutz von Dauergrünland sowie allgemeine Pflichten zur Vermeidung schädlicher Bodenveränderungen bei der Bodenbearbeitung und spezielle Pflichten für Eigentümer*innen und Besitzer*innen (siehe Kapitel 4.2.4 „Gefahrenabwehr im Bodenschutzrecht“ in Lübke et al. (2025)). Wie in Kapitel 3.5 dargelegt, sind schädliche Bodenveränderungen „Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen“ (BBodSchG § 2 Abs. 3). „Insbesondere bei Tiefenumbrüchen in Moorgebieten erscheint es naheliegend, dass gerade die Funktionen (…) beeinträchtigt werden“ (siehe Kapitel 3.2.4.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)).

Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung

Die Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung (Biokraft-NachV) schränkt die Nutzung von Feuchtgebieten[11] und Torfmooren (= Moore) [12] für die Erzeugung von Biomasse, die zur Herstellung von Biokraftstoffen dienen, ein. Torfmoore dürfen jedoch genutzt werden, sofern „Anbau und Ernte der Biomasse keine Entwässerung von Flächen erfordert haben“ (Biokraft-NachV § 4 Abs. 4) und „sofern nicht nachgewiesen wird, dass die Gewinnung des Rohstoffs den (…) Naturschutzzwecken nicht zuwiderläuft“ (Biokraft-NachV § 4 Abs. 7). Dies deutet an, dass z. B. Paludikulturen, die ggf. explizit Teil eines Schutzkonzeptes für Moore sind, als nachhaltiger Rohstoff im Sinne der Biokraft-NachV anerkannt werden können.

4.2.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 2

Der GLÖZ-Standard 2 regelt den Erhalt von Dauergrünland und Dauerkulturen auf Feuchtgebieten und Mooren und verbietet die Umwandlung oder das Pflügen ausnahmslos, sodass ein Verschlechterungsverbot greift und mindestens der Status quo erhalten bleibt. Da jedoch kein Referenzwert hinsichtlich des Entwässerungsniveaus definiert ist, ergeben sich diesbezüglich Handlungsspielräume. Würde als Referenzwert die Vertiefung gegenüber Normalnull genutzt, würde eine Grabenvertiefung nur mit Genehmigung erfolgen können. Allerdings könnte auch die Geländeoberkante als Referenzwert verwendet werden, sodass nach Mineralisation und Absackung der Geländeoberkante Grabenvertiefungen ohne Genehmigungen möglich wären.

Des Weiteren sind gemäß des GLÖZ-Standards 2 auf Ackerstandorten Eingriffe in das Bodenprofil mit schweren Baumaschinen, tiefe Bodenwendungen sowie Auf- und Übersandungen ebenfalls ausnahmslos verboten. Paludikulturen sind prinzipiell möglich, mit Ausnahme von Dauergrünlandflächen in Schutzgebieten. Für die Anlage von Paludikulturen darf kein Dauergrünland umgewandelt werden (im Sinne von GLÖZ-Standard 1) bzw. für die Anlage bestimmter Paludikulturen sind Ersatzflächen zu schaffen. Durch standortangepasste nasse Nutzungen im Sinne einer Paludikultur behalten die Flächen ihre Förderfähigkeit, und die wirtschaftliche Attraktivität wird nicht durch den Verlust staatlicher Zahlungen negativ beeinflusst (wie in vorangegangenen GAP-Förderperioden). Bisher existiert jedoch keine einheitliche, rechtliche Definition von Paludikultur.

Der GLÖZ-Standard 2 stellt außerdem Entwässerung unter einen Genehmigungsvorbehalt. Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen sind nicht vorgesehen. Genehmigungen werden jedoch nur erteilt, wenn klimarelevante Belange, insbesondere die Vermeidung von Kohlendioxidemissionen beachtet werden. Dies schließt die Genehmigung von Entwässerungen, die zu einer Absenkung des Grundwasserstandes führen, eigentlich aus, da jede Grundwasserabsenkung zu einer verstärkten Freisetzung von Kohlendioxid führt. Die Regelungen des GLÖZ-Standards 2 bieten somit zusammenfassend einen relativ hohen Schutz für Moore und Feuchtgebiete.

Im Hinblick auf die ordnungsrechtlichen Regelungen der Naturschutzgesetze des Bundes und der Länder ist die Eingriffsregelung in Bezug auf den Erhalt von Dauergrünland (siehe Kapitel 4.1) auf Feuchtgebieten und Mooren von Bedeutung. Allerdings sind für mögliche Ausgleichsmaßnahmen ebenso Flächen auf Feuchtgebieten oder Mooren bereitzustellen, um die Funktionen der umgewandelten Standorte (CO_2-Speicherfunktion, Arten- und Habitatschutz) zu gewährleisten. Da jedoch Ackerflächen in Moorregionen sehr begrenzt und teuer sind, erscheint die Umsetzung von Ausgleichsmaßnahmen eher unwahrscheinlich. Im Rahmen von Ersatzmaßnahmen oder Ersatzzahlungen müsste – auch außerhalb der Kulisse von Feuchtgebieten und Mooren – noch nicht einmal neues Grünland geschaffen werden, was das Schutzniveau insgesamt mindern würde. „Die ergänzenden

[11] Feuchtgebiete sind Flächen, die ständig oder für einen beträchtlichen Teil des Jahres von Wasser bedeckt oder durchtränkt sind. Als Feuchtgebiete gelten insbesondere alle Feuchtgebiete, die in die Liste international bedeutender Feuchtgebiete nach § 2 Abs. 1 des Übereinkommens vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (BGBl. 1976 II S. 1266, 1665) aufgenommen wurden (Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung § 2 Abs. 12).

[12] Flächen, die zum Referenzzeitpunkt oder später Torfmoore waren (Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen, Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung § 4 Abs. 4).

landesrechtlichen Regelungen enthalten dabei keine relevante Erweiterung der bundesrechtlichen Regelung, sondern erleichtern lediglich durch gesetzliche Vorgaben oder Regelbeispiele den Vollzug“ (siehe Kapitel 3.4 „Fazit GLÖZ 1“ in Lübke et al. (2025)).

Auch Entwässerungen fallen i. d. R. unter den Eingriffstatbestand und sind ggf. auszugleichen oder zu ersetzen. Allerdings erscheinen Ausgleichsmaßnahmen durch Vernässung anderer Flächen relativ unwahrscheinlich und die Möglichkeit von Ersatzmaßnahmen ist im Sinne des Schutzes von Feuchtgebieten und Mooren negativ zu bewerten.

Der Biotopschutz des Bundesnaturschutzgesetzes definiert für gesetzlich geschützte Biotope einen strengen Schutz. Allerdings umfasst die Kulisse der geschützten Biotope nur einen kleinen Teil der bodenkundlichen Moordefinition, sodass der Großteil der Feuchtgebiete und Moore, insbesondere bisher intensiv landwirtschaftlich genutzte Feuchtgebiete und Moore, nicht vom Biotopschutz erfasst wird.

Die Regelungen des WHG sehen – im Gegensatz zum BNatSchG – eine Privilegierung „gewöhnlicher“ Entwässerungen landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke vor, „die jedenfalls eine fortdauernde sowie verstärkte Entwässerung und – je nach Ansicht – auch eine erstmalige Entwässerung vom Genehmigungsvorbehalt befreit“ (siehe Kapitel 4.4 „Fazit GLÖZ 2“ in Lübke et al. (2025)). Dies scheint eine logische Inkonsistenz zur rechtlichen Bewertung der Umwandlung von Dauergrünland zu sein. „Nicht zur gewöhnlichen Bodenentwässerung gehört die umfangreiche oder großflächige Trockenlegung von Mooren und Sümpfen“ (siehe Kapitel 4.2.3.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)). Des Weiteren fordert das Wasserrecht keinen Ausgleich für Entwässerungen (siehe Kapitel 4.4 „Fazit GLÖZ 2“ in Lübke et al. (2025)). „Die landesrechtlichen Regelungen in Brandenburg und vor allem Hessen (…), die die Größe der entwässerten Fläche deutlich beschränken, können daher einen erheblich besseren Schutz vermitteln“ (siehe Kapitel 4.4 „Fazit GLÖZ 2“ in Lübke et al. (2025)).

Das Bodenschutzgesetz „kann allenfalls am Rande einen Feuchtgebietsschutz gewährleisten“ (siehe Kapitel 4.4 „Fazit GLÖZ 2“ in Lübke et al. (2025)). So dürfte „die Annahme einer schädlichen Bodenveränderung wohl nur in bestimmten Fällen vorliegen“ (ebd.). Eine Rückumwandlung könnte allerdings auch in diesem Fall nur angeordnet werden, wenn dadurch die Bodenfunktionen wiederhergestellt werden könnten (ebd.), was bei Mooren äußerst schwierig, wenn nicht ausgeschlossen ist.

Tabelle 7 gibt einen zusammenfassenden Überblick der Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 2 aus umweltschutzfachlicher Sicht im Vergleich zu den entsprechenden ordnungsrechtlichen Regelungen.

Tabelle 7: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 2 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht

Stärken	Schwächen
• Kulisse, die durch den GLÖZ-Standard 2 adressiert wird, ist größer als diejenige, die von Regelungen des Ordnungsrechtes betroffen ist • Absolutes Dauergrünlandumwandlungsverbot • Verbot des Pflügens und des Einsatzes schwerer Baumaschinen • Entwässerung: Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen bei Genehmigungen – Genehmigungen damit weitgehend ausgeschlossen	• Kein Ausgleich bzw. Ersatz für genehmigte Entwässerungen vorgesehen

Quelle: Eigene Darstellung.

4.3 GLÖZ-Standard 4 – Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen

4.3.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 4

Der GLÖZ-Standard 4 regelt die Schaffung von Pufferstreifen entlang Gewässern (Gewässerrandstreifen). Diese sind gemessen ab der Böschungsoberkante[13] 3 m breit. Dies gilt nicht für Gewässer, die nach dem Wasserhaushaltsgesetz oder der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung durch die Länder ausgenommen werden können, d. h. kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, insbesondere Straßenseitengräben als Bestandteil von Straßen, Be- und Entwässerungsgräben sowie Heilquellen. Außerdem ermöglichen die Regelungen des GLÖZ-Standards 4, dass die Länder „in Gebieten, in denen die landwirtschaftlichen Flächen in einem erheblichen Umfang von Ent- und Bewässerungsgräben durchzogen sind, durch Rechtsverordnung den Abstand (…) verringern (können), sofern dies für diese Gebiete entsprechend begründet ist“ (GAPKondV). Auf landwirtschaftlich genutzten Gewässerrandstreifen dürfen Pflanzenschutzmittel, Biozid-Produkte und Düngemittel nicht angewendet werden.

4.3.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern

Relevante Regelungen des Ordnungsrechtes bezüglich Gewässerrandstreifen finden sich im Wasserrecht, der Düngeverordnung (DüV) und der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflSchAnwV).

Wasserrecht

Das Wasserhaushaltsgesetz legt fest, dass Gewässerrandstreifen im Außenbereich 5 m breit sind (WHG § 38 Abs. 3). Allerdings können die Länder von dieser Regelung abweichen. So wird in Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Sachsen und Thüringen die Breite der Gewässerrandstreifen für zahlreiche Verbote auf 10 m erweitert (siehe Tabelle 8). Bremen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt sehen verschiedene Breiten in Abhängigkeit vom Gewässertyp vor. In Berlin und Hamburg sind Gewässerrandstreifen „nicht ‘automatisch‘ vorhanden, sondern müssen in Maßnahmenprogrammen vorgesehen bzw. von den Behörden festgesetzt werden“ (siehe Kapitel 5.4 „Fazit GLÖZ 4“ in Lübke et al. (2025))[14]. In Brandenburg und Rheinland-Pfalz „müssen Gewässerrandstreifen von Behörden nur festgesetzt werden, soweit keine vertraglichen Lösungen gefunden werden“ (ebd.).

[13] Bei Gewässern ohne ausgeprägte Böschungsoberkante wird der Abstand ab der Linie des Mittelwasserstandes gemessen. Die Festlegung der Böschungsoberkante bzw. der Uferlinie richtet sich gemäß GAPKondV § 15 Abs. 1 soweit vorhanden nach Landesrecht.

[14] Da Berlin und Hamburg Stadtstaaten sind, dürfte diese Regelung im Hinblick auf landwirtschaftliche Flächen wenig relevant sein (siehe Kapitel 5.4. „Fazit GLÖZ 4“ in Lübke et al. (2025)).

Tabelle 8: Übersicht über ordnungsrechtliche Verbote innerhalb von Gewässerrandstreifen und deren Breite in Deutschland und den Ländern

	Bund	BW	BY	BE	BB	BR[1]	HH	HE	MV	NI[2]	NW	RP	SL	SN	ST[3]	SH	TH
Verbot der Umwandlung von Grünland	X	X		F	F	X	(F)	X	X	X	X	F		X	X	X	X
Verbot des Pflügens								X								X[4]	
Verbot der Nutzung als Ackerland		(X)	X	F			X						X			A	
• auch der gartenbaulichen Nutzung			X	F			X						X				
Verbot intensiver Beweidung															A		
Regelung von Bepflanzung und Pflege der Bepflanzung										A		(F)			A		
Verbot des Entfernens von Bäumen oder Sträuchern		(X)	(X)												(X)		
• nur bezogen auf standortgerechte Pflanzen	X				F	X	(F)	X	X	X	X	F		X		X	X
Verbot des Umgangs mit wassergefährdenden Stoffen	X	X		F	F	X	(F)	X	X	X	X	F	X	X	X	X	X
Verbot des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln				F	(F)	X				(X)		(F)	X			X	X[5]
• mit Ausnahme für Wundverschluss- und Wildbissschutzmittel		X	(X)					X						X			
Verbot der dauerhaften Ablagerung von Gegenständen	X	X	(X)		F	X	(F)	X	X	X	X	F		X	X	X	X
• jeglicher Ablagerung von Gegenständen												(F)		X			
Weitere Verbote (nicht näher konkretisiert)							(F)				A	(F)		A			
Nutzung im Einklang mit den Zwecken des Gewässerrandstreifens				F									X				

Erläuterung

Zeichen:

X	Regelung vorhanden
(X)	Regelung mit Einschränkungen vorhanden
A	Verbot kann im Einzelfall angeordnet werden
F	Regelung vorhanden, Gewässerrandstreifen müssen allerdings individuell festgesetzt werden
(F)	Verbot kann angeordnet werden, Gewässerrandstreifen müssen allerdings individuell festgesetzt werden

Farbmarkierungen:

rot	Breite im Außenbereich im Einzelfall festzulegen
violett	Breite im Außenbereich: 1 m
orange	Breite im Außenbereich: 4 m
gelb	Breite im Außenbereich: 5 m
blau	Breite im Außenbereich: 7,5 m
grün	Breite im Außenbereich: 10 m
grau	Verschiedene Breiten im Außenbereich (siehe Erläuterungen)

[1] Grundsätzlich 10 m, an Be- und Entwässerungsgräben 5 m
[2] Gewässer I. Ordnung: 10 m, II. Ordnung: 5 m, III. Ordnung: 3 m; Gebiete mit hoher Gewässerdichte: 1 m
[3] Gewässer I. Ordnung: 10 m, Gewässer II. Ordnung: 5 m
[4] Grundsätzlich 1 m, auf Dauergrünland 5 m
[5] Grundsätzlich 10 m; 5 m, wenn Gewässerrandstreifen vollständig mit Bäumen oder Sträuchern bewachsen oder ganzjährig begrünt ist und nicht umgebrochen wird. Ein Umbruch zur Erneuerung der Begrünung ist nach mehr als vier Jahren zulässig

Quelle: siehe Anhang in Lübke et al. (2025), leicht verändert.

Auf diesen Gewässerrandstreifen sind nach dem Wasserhaushaltsgesetz des Bundes folgende Handlungen verboten (WHG § 38 Abs. 4):

- die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland,
- das Entfernen von standortgerechten Bäumen und Sträuchern – ausgenommen die Entnahme im Rahmen einer ordnungsgemäßen Forstwirtschaft,
- das Neuanpflanzen von nicht standortgerechten Bäumen und Sträuchern,
- der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, ausgenommen die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln, soweit durch Landesrecht nichts anderes bestimmt ist, und der Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in und im Zusammenhang mit zugelassenen Anlagen,
- die nicht nur zeitweise Ablagerung von Gegenständen, die den Wasserabfluss behindern können oder die fortgeschwemmt werden können.

Auch von den verbotenen Handlungen in Gewässerrandstreifen können die Länder abweichen. Dies haben mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern alle Länder getan (siehe Tabelle 9). So ist z. B. in Hessen und Schleswig-Holstein zusätzlich ein Pflugverbot festgelegt (in Schleswig-Holstein innerhalb 1 m), mehrere Länder (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Saarland, Schleswig-Holstein) untersagen die Nutzung als Ackerland oder verbieten die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen).

Die zuständige Behörde kann von diesen Verboten eine Befreiung erteilen, wenn „überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Maßnahme erfordern oder das Verbot im Einzelfall zu einer unbilligen Härte führt.“ (WHG § 38 Abs. 5). Die zuständige Behörde kann aber auch „nach pflichtgemäßem Ermessen Maßnahmen anordnen, die im Einzelfall notwendig sind, um Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu vermeiden oder zu beseitigen oder die Erfüllung der wasserrechtlichen Verpflichtungen sicherzustellen“ (WHG § 100 Abs. 1). Allerdings ist bisher nicht geklärt, inwieweit neben der Durchsetzung der Vorschriften auch weitere Ge- und Verbote erlassen werden können (siehe Kapitel 5.2.1 „Anordnungsbefugnisse“ in Lübke et al. (2025)).

Die Länder können „kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, insbesondere Straßenseitengräben als Bestandteil von Straßen, Be- und Entwässerungsgräben“ von den Bestimmungen ausnehmen (WHG 38 § 2 Abs. 2). Diese Option nutzen mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen alle Länder und reduzieren damit das Umweltambitionsniveau (siehe Tabelle 9). Dabei schränken Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern den Anwendungsbereich des WHG § 38 nur gering ein, während in anderen Ländern umfangreiche Ausnahmen formuliert werden (siehe Kapitel 5.4 „Fazit GLÖZ 4“ in Lübke et al. (2025)).

Tabelle 9: Übersicht der Ausnahmen der Länder von Vorgaben des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerrandstreifen

	BW	BY	BE	BB	BR	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Gräben									X					X		
• Be- und Entwässerungsgräben		N/W	X				X					X				X
○ die nur Grundstücken einer Eigentümerin / eines Eigentümers dienen		N/W	M			W	M	(X)[1]	M			X		M	(X)[1]	M
○ die nur einem Grundstück dienen		N/W	M	X		M_W	M	M	M			M	X	M	M	M
• die nicht der Be- und Entwässerung dienen						W		(X)[1]	M			X		M	(X)[1]	
○ Straßenseitengräben			M	M		W	X		(X)[2]		X		M	M		X
○ auch Eisenbahnseitengräben			X	(X)[2]									X	(X)[2]		
○ die nur zeitweilig Wasser führen			X						X[3]							X
Nicht natürliche oder naturnahe Bereiche von Gewässern		N				N										
Gewässer dritter Ordnung		W														
Kleine Gewässer von wasserwirtschaftl. untergeordneter Bedeutung	X				X										X	
Kleine Wasserbecken, die mit anderen Gewässern nur durch künstliche Vorrichtungen verbunden sind	X	W														
Künstliche Gewässer		N				N										
• zur Fischzucht genutzt und mit anderen Gewässern nicht natürlich verbunden		M_N	X	X		$M_N/_W$	X	X	X			X	X	X	X	X
• zu weiteren Zwecken genutzt und mit anderen Gewässern nicht natürlich verbunden		M_N	X	X		M_N	X	X	X			X	X	X	X	X
Weitere Gewässer		W[4]	X[5]										X[6]		X[7]	

Erläuterung

Zeichen:

X	Ausnahme vorhanden
(X)	Ausnahme mit Abweichungen vorhanden (siehe Ziffern 1 bis 7)
$M_{(W/N)}$	Sachlogisch von einer anderen Ausnahme miterfasst. $_{(W/N)}$: gilt nur für Wasser- oder naturschutzrechtliche Vorgaben
N	Ausnahme gilt nur für naturschutzrechtliche Vorgaben
W	Ausnahme gilt nur für wasserrechtliche Vorgaben

Farbmarkierungen:

blau	Ausnahme gilt für alle Gewässer
gelb	Ausnahme gilt nur für Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung
grün	Ausnahme gilt für naturschutzrechtliche Vorgaben unabhängig von wasserwirtschaftlicher Bedeutung, für wasserrechtliche Vorgaben nur für Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung

[1] Ebenfalls: kleine Wasseransammlungen
[2] Wenn sie nicht zugleich der Be- oder Entwässerung der Grundstücke anderer Eigentümer*innen dienen
[3] Nur Gewässer, die weniger als sechs Monate im Jahr Wasser führen
[4] Gewässer außerhalb staatlicher Grundstücke
[5] Stehende Gewässer zweiter Ordnung
[6] Kleine Fließgewässer bis zu einer Länge von 500 m von der Quelle bis zur Mündung
[7] Seen mit einer Fläche von weniger als einem Hektar

Quelle: siehe Anhang in Lübke et al. (2025), leicht verändert.

Düngerecht

Die Düngeverordnung legt fest, dass beim Aufbringen von stickstoff- oder phosphathaltigen Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln dafür zu sorgen ist, dass ein direkter Eintrag und ein Abschwemmen von Nährstoffen in oberirdische Gewässer vermieden wird (DüV § 5 Abs. 2). Der Abstand „zwischen dem Rand der durch die Streubreite bestimmten Aufbringungsfläche und der Böschungsoberkante des jeweiligen oberirdischen Gewässers“ hat mindestens 4 m zu betragen (ebd.). Dieser Abstand reduziert sich auf 1 m, wenn die Streubreite der Arbeitsbreite des verwendeten Geräts entspricht oder das Gerät über eine Grenzstreueinrichtung verfügt. Weitere Regelungen gelten für Flächen in Hanglagen (DüV § 5 Abs. 3):

- In Abhängigkeit von der Hangneigung innerhalb der ersten 20 bzw. 30 m von der Böschungskannte des Gewässers erweitert sich der Bereich, in dem entsprechenden Stoffe nicht aufgebracht werden dürfen, auf bis zu 10 m.
- Die entsprechenden Stoffe dürfen auf unbestellten Ackerflächen vor der Aussaat oder Pflanzung nur bei sofortiger Einarbeitung, auf bestellten Ackerflächen mit Reihenkultur mit einem Reihenabstand von 45 cm und mehr nur bei entwickelter Untersaat oder bei sofortiger Einarbeitung, ohne derartige Reihenkultur nur bei hinreichender Bestandsentwicklung oder nach Anwendung von Mulchsaat- oder Direktsaatverfahren aufgebracht werden.
- Auf Ackerflächen mit einer Hangneigung von mehr als 15 %, die unbestellt sind oder nicht über einen hinreichend entwickelten Pflanzenbestand verfügen, dürfen die entsprechenden Stoffe nur bei sofortiger Einarbeitung auf der gesamten Ackerfläche aufgebracht werden.
- Beträgt die Hangneigung mehr als 10 %, so darf die Stickstoffmenge pro Teilgabe 80 Kilogramm je Hektar nicht überschreiten.

Enthält das Wasserrecht Abstands- und Bewirtschaftungsregelungen, die ein höheres Schutzniveau als die Düngeverordnung gewährleisten, gelten die Regelungen des Wasserrechts. „Dies ist in nahezu allen Ländern, die (im Wasserrecht) Regelungen zu Düngemitteln in Gewässerrandstreifen haben, der Fall; lediglich in Hanglangen bleiben zahlreiche Regelungen zum Teil hinter dem Bundesrecht zurück, sodass DüV § 5 Abs. 3 dort weiterhin teilweise Geltung entfaltet“ (siehe Kapitel 7.3 „GLÖZ 4 Pufferstreifen“ in Lübke et al. (2025)).

Die Düngeverordnung sieht vor, dass Gewässer, die nach dem Wasserrecht von dessen Anwendung ausgenommen sind, auch von den Regelungen der Düngeverordnung ausgenommen sind. „Damit können ‚kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung‘ auch nach Landesrecht von der DüV ausgenommen werden“ (siehe Kapitel 5.2.2.2 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)).

Pflanzenschutzrecht

Gemäß der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung dürfen Pflanzenschutzmittel an Gewässern innerhalb eines Abstandes[15] von 10 m zum Gewässer nicht angewendet werden. Ist „eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke[16] vorhanden“, reduziert sich der Mindestabstand auf 5 m (PflSchAnwV § 4a Abs. 1). „Die Regelung gilt allerdings nicht bundeseinheitlich, sondern die Länder haben gewisse Abweichungsbefugnisse“ (siehe Kapitel 5.2.3 „§ 4a PflSchAnwV“ in Lübke et al. (2025)). Demzufolge reduziert sich die Breite der Gewässerrandstreifen in bestimmten Ländern auf 5 m oder weniger, in anderen variiert sie. „Sehen die Anwendungsbestimmungen für bestimmte Pflanzenschutzmittel größere Abstände (oder die Verwendung bestimmter Pflanzenschutzgeräte) vor, so sind diese vorrangig – auch gegenüber eventuell abweichendem Landesrecht“ (siehe Kapitel 5.2.3.1 „Regelungsinhalt“ in Lübke et al. (2025)).

[15] Die Regelung zur Festlegung des Abstandes zum Gewässer (PflSchAnwV § 4 Abs. 1) entspricht der des WHG § 38 Abs. 2.

[16] Diese Pflanzendecke darf dabei einmal innerhalb von Fünfjahreszeiträumen, beginnend mit dem 1. Juli 2020, mittels Bodenbearbeitung erneuert werden (PflSchAnwV § 4a Abs. 1).

Ausnahmen vom Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln innerhalb von Gewässerrandstreifen sind möglich, wenn die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln „zur Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden oder zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt, insbesondere vor invasiven Arten, erfolgt. Die Entscheidung steht im Ermessen der Behörde“ (siehe Kapitel 5.2.3.4 „Genehmigungsvorbehalte“ in Lübke et al. (2025)).

Auch die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung sieht die Ausnahme von „kleinen Gewässern von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung“ vor, wie dies im Wasserrecht und auch der Düngeverordnung der Fall ist (siehe Kapitel 5.2.3.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)).

Gewässerrandstreifen werden darüber hinaus in einigen Ländern auch in anderen Gesetzen und Richtlinien thematisiert. So regelt das baden-württembergische Naturschutzgesetz, dass Gewässerrandstreifen auf Grundstücken der öffentlichen Hand im Außenbereich möglichst als Dauergrünland oder in einem naturschutzfachlich höherwertigen Zustand erhalten bleiben oder, sofern sie als Ackerfläche genutzt werden, in Dauergrünland oder einen naturschutzfachlich höherwertigen Zustand überführt werden (Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (NatSchG BW) § 2 Abs. 4). Das Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) legt fest, dass ein Gebiet mit hoher Gewässerdichte vorliegt, wenn sich mehr als 3 % der landwirtschaftlichen Fläche einer Gemeinde innerhalb von Gewässerrandstreifen befinden (NWG § 58 Abs. 1). In diesen Gebieten gelten abweichende Regelungen zur Breite und Nutzung von Gewässerrandstreifen (siehe Tabelle 8).

4.3.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 4

Das Umweltambitionsniveau des GLÖZ-Standards 4 ist hinsichtlich der Breite der Gewässerrandsteifen, der Bewirtschaftungseinschränkungen in diesen sowie der Möglichkeit für die Länder, den Anwendungsbereich des Standards einzuschränken, zu bewerten. Die Breite der Gewässerrandstreifen ist auf 3 m festgesetzt. In Gewässerrandstreifen ist der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Biozid-Produkten und Düngemitteln verboten. Der Anwendungsbereich der Regelungen kann dadurch beschränkt werden, dass Gewässer ausgenommen werden, die auch nach Pflanzenschutzmittelanwendungsverordnung oder Düngeverordnung i. V. m. dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Landesrecht ausgenommen sind (siehe Kapitel 5.2.3.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)). Dies führt dazu, dass sämtliche kleinen Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung und zusätzlich auch die landesrechtlich bestimmten Gewässer, die dieses Kriterium nicht erfüllen, vom Anwendungsbereich des GLÖZ-Standards 4 ausgenommen sind. Weitere Ausnahmen sind in erheblichem Umfang für Gebiete mit Ent- und Bewässerungsgräbenmöglich . Allerdings sind im Landesrecht z. T. einige, insbesondere künstliche Gewässertypen pauschal von ordnungsrechtlichen Verpflichtungen zur Anlage von Randstreifen ausgenommen, z. B. Entwässerungsgräben in Bayern, während der GLÖZ-Standard hier anzuwenden ist (Bayerisches Wassergesetz (BayWG) § 1 Abs. 2).

Das Wasserrecht des Bundes definiert für Gewässerrandstreifen eine Breite von 5 m im Außenbereich. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Biozid-Produkten und Düngemitteln ist nach dem Wasserrecht des Bundes nicht untersagt, „allerdings enthält (es) andere Schutzvorgaben wie den Erhalt von Dauergrünland und standortgerechten Bäumen und Sträuchern, die auch zu einem Gewässerschutz zumindest beitragen können“ (siehe Kapitel 5.4 „Fazit GLÖZ 4“ in Lübke et al. (2025)). Die Länder erlassen darüber hinaus eigene Regelungen zur Breite, zu Bewirtschaftungseinschränkungen und zum Anwendungsbereich von Gewässerrandstreifen. „Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein (liegen) sämtliche (…)Länder mehr oder weniger deutlich über dem Schutzniveau des GLÖZ-Standards 4 (…), da dieser für Pufferstreifen nur eine Breite von 3 m anordnet und in jedem Fall“ mindestens dieselben Ausnahmetatbestände wie im Ordnungsrecht gelten (siehe Kapitel 5.4 „Fazit GLÖZ 4“ in Lübke et al. (2025)).

Die Düngeverordnung (DüV) verbietet den Einsatz von Düngemitteln in einem Abstand zur Böschungsoberkante von weniger als 1 m bzw. 4 m und enthält in Abhängigkeit der Hangneigung weitere Regelungen. Während für

die Breite der Streifen häufig andere rechtliche Regelungen ambitionierter sind (DüV § 5 Abs. 5), weisen die Regelungen aus der Düngeverordnung bei Hangneigungen meistens ein höheres Umweltambitionsniveau auf als die Regelungen anderer Gesetze und Verordnungen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die DüV nur regelt, wie groß der Bereich ist, in dem nicht gedüngt wird; weitere Bewirtschaftungseinschränkungen werden nicht formuliert.

Die Pflanzenschutzmittelanwendungsverordnung verbietet den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in einem Abstand von mindestens 5 m bis zu 10 m vom Gewässer. Die Länder – insbesondere diejenigen, die im Rahmen des Wasserhaushaltsrechts Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel in Gewässerrandstreifen erlassen haben – reduzieren die Abstände allerdings häufig auf 5 m oder weniger (Extremfall: Schleswig-Holstein, 1 m) (siehe Anhang 2 in Lübke et al. (2025)). Von der Pflanzenschutzmittelanwendungsverordnung sind alle kleinen Gewässer von untergeordneter Bedeutung ausgenommen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Regelungen bezüglich Gewässerrandstreifen sehr komplex (Verbote, Breite, Anwendungsbereich, …) und verzahnt sind, was eine Bewertung aus Sicht des Umweltschutzes stark erschwert. „So enthält das Bundesrecht zu Gewässerrandstreifen (bspw.) keine Vorgaben zu Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, diese finden sich jedoch teilweise im Landesrecht. Dafür enthält das Bundesrecht wiederum an anderen Stellen Vorgaben zu Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Diese sind aber zugleich abhängig von den landesrechtlichen Regelungen zu Gewässerrandstreifen. Ähnliches gilt für den GLÖZ-Standard 4 selbst“, der auch zum Teil vom Ordnungsrecht und den Regelungen in den Ländern abhängig ist (siehe Kapitel 7.3 „GLÖZ 4 Pufferstreifen“ in Lübke et al. (2025)). Insgesamt fällt das Umweltambitionsniveau des GLÖZ-Standards 4 im Vergleich zu den ordnungsrechtlichen Vorgaben eher gering aus (siehe Tabelle 10). Dies kann dahingehend interpretiert werden, dass nach dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners die GLÖZ-Regelung in Deutschland so ausgestaltet wurde, dass die Erfüllung des Ordnungsrechtes nahezu immer ausreicht, den GLÖZ-Standard zu erfüllen.

Tabelle 10: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 4 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht

Stärken	Schwächen
• Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln grundsätzlich ausgeschlossen • Breiter Geltungsbereich	• Breite der Gewässerrandstreifen (nur) 3 m • Keine weiteren Bewirtschaftungsvorgaben zum Gewässerschutz definiert

Quelle: Eigene Darstellung.

4.4 GLÖZ-Standard 5 – Vorgaben zur Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion

4.4.1 Regelungen des GLÖZ-Standards 5

Der GLÖZ-Standard 5 enthält Vorgaben zur Bearbeitung von Böden, die hinsichtlich Wind- oder Wassererosion besonders gefährdet sind. Von den Vorgaben betroffen sind dabei Flächen, die in einer Rechtsverordnung der Länder[17] als wasser- oder winderosionsgefährdet eingestuft wurden. Für die Einstufung der Flächen entsprechend ihrer Erosionsgefährdung sind verbindliche Kriterien festgelegt (siehe Kapitel 3.6). In Abhängigkeit vom Grad der Erosionsgefährdung sind verschiedene Bewirtschaftungsvorgaben einzuhalten, die sich insbesondere auf das Pflügen der entsprechenden Flächen beziehen (siehe Kasten 1).

[17] Siehe dazu die Erosionsschutz- und GAP-Umsetzungsverordnungen der Länder.

Kasten 1: Bewirtschaftungsvorgaben für erosionsgefährdete Flächen laut GAPKondV § 16

Wassererosionsgefährdungsklasse $K_{Wasser1}$:

- Vom 1. Dezember bis zum 15. Februar darf nicht gepflügt werden. Das Pflügen nach der Ernte der Vorfrucht ist nur bei einer Aussaat vor dem 1. Dezember zulässig

Wassererosionsgefährdungsklasse $K_{Wasser2}$:

- Vom 1. Dezember bis zum 15. Februar darf nicht gepflügt werden.
- Das Pflügen zwischen dem 16. Februar und dem 1. Dezember ist nur bei einer unmittelbar folgenden Aussaat zulässig. Spätester Zeitpunkt der Aussaat ist der 30. November.
- Vor der Aussaat von Kulturen mit einem Reihenabstand von 45 cm und mehr (Reihenkultur) ist das Pflügen verboten.

Winderosionsgefährdungsklasse K_{Wind}:

- Es darf nur bei einer Aussaat vor dem 1. März gepflügt werden.
- Das Pflügen, außer bei Reihenkulturen, ist ab dem 1. März nur bei einer unmittelbar folgenden Aussaat zulässig.
- Das Verbot des Pflügens bei Reihenkulturen gilt nicht, soweit
  - Grünstreifen vor dem 1. Oktober quer zur Hauptwindrichtung im Abstand von höchstens 100 m zueinander und in einer Breite von jeweils mindestens 2,5 m eingesät werden,
  - ein Agroforstsystem mit den Gehölzstreifen quer zur Hauptwindrichtung angelegt wird,
  - im Falle des Anbaus von Kulturen in Dämmen die Dämme quer zur Hauptwindrichtung angelegt werden oder
  - unmittelbar nach dem Pflügen Jungpflanzen gesetzt werden.

Dabei können die Landesregierungen von diesen Anforderungen abweichen, soweit dies erforderlich ist, um

1. in bestimmten Gebieten Folgendem Rechnung zu tragen:

   a) witterungsbedingten Besonderheiten,
   b) besonderen Anforderungen bestimmter Kulturen oder
   c) besonderen Erfordernissen des Pflanzenschutzes nach § 1 Nummer 1 und 2 des Pflanzenschutzgesetzes oder

2. eine sachgerechte Kontrolle der Anforderungen zu gewährleisten.

Quelle: Eigene Darstellung nach GAPKondV.

4.4.2 Ordnungsrechtliche Regelungen von Bund und Ländern

Regelungen zur Verhinderung von Erosion sind im Bodenschutz-, im Naturschutz- sowie im Wasserrecht bezüglich der Kulisse der Überschwemmungsgebiete enthalten.

Bodenschutzrecht

Das BBoSchG enthält Regelungen zur guten fachlichen Praxis (gfP) der Landwirtschaft. Bezüglich des Erosionsschutzes ist festgelegt, dass „Bodenabträge durch eine standortangepaßte Nutzung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung, möglichst vermieden werden“ und „die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze,

Feldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, erhalten werden“ sollen[18] (BBodSchG § 17). Da die Grundsätze der gfP nicht durch ausreichend konkrete Standards unterlegt sind, ist eine Kontrolle der Einhaltung nicht vorgesehen und für die Behörden nicht möglich. Der Schutz vor Bodenabtrag ist somit zwar rechtlich eingefordert, das Instrumentarium für die Durchsetzung der Vorsorge in der Landwirtschaft besteht jedoch nicht, sodass kein ausreichender Erosionsschutz gewährleistet ist (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser und Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz 2021). So ist z. B. auch „das Pflügen von Äckern – auch bei Erosionsgefährdung – mit der guten fachlichen Praxis vereinbar und folglich privilegiert“ (siehe Kapitel 6.2.4.3 „Ausnahmen“ in Lübke et al. (2025)). Die Behörden können keine Anordnungen treffen und lediglich beratend tätig werden und „einzelfallbezogene erosionsmindernde Maßnahmen für die Bewirtschaftung der Erosionsfläche empfehlen“ (BBodSchV § 9).

Weitreichendere Befugnisse haben die zuständigen Behörden hinsichtlich der Abwehr „schädlicher Bodenveränderungen“ (Gefahrenabwehr) durch Eigentümer*innen und Besitzer*innen (BBodSchG § 10). Diesbezüglich können die Behörden z. B. Anordnungen treffen wie das Verbot oder die Beschränkung des Anbaus besonders erosionsanfälliger Kulturen oder die Schaffung von Erosionsschutzstreifen“ (siehe Kapitel 6.2.2 „Behördliche Anordnungsbefugnisse“ in Lübke et al. (2025)). Allerdings liegt eine schädliche Bodenveränderung durch Wasser- oder Winderosion nur vor, „wenn erhebliche Mengen Bodenmaterial von einer Erosionsfläche durch Oberflächenabfluss oder Abwehung abgetragen wurden und weitere erhebliche Bodenabträge zu erwarten sind“ (BBodSchV § 9 Abs. 1). Es muss somit schon zu einem Erosionsgeschehen gekommen sein und /oder weitere Bodenabträge sind in den nächsten zehn Jahren erneut zu erwarten. Für die Feststellung, ob ein erheblicher erosiver Bodenabtrag besteht, gibt es jedoch bisher national keine verbindlichen Kriterien. Dies wiederum schwächt den Vollzug (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser und Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz 2021).

Naturschutzrecht

Hinsichtlich des Erosionsschutzes sieht das BNatSchG den Schutz von Dauergrünland vor. So sind Umbrüche auf erosionsgefährdeten Hängen zu unterlassen bzw. unterliegen der Eingriffsregelung und sind damit auszugleichen oder zu ersetzen (siehe hierzu Kapitel 4.1). Bezüglich der Bearbeitung von erosionsgefährdeten Ackerflächen enthält das BNatSchG keine Regelungen. Einige Länder haben darüber hinaus eigenständige Regelungen zum Erosionsschutz erlassen (siehe Anhang 2). Die meisten davon befassen sich jedoch primär mit Dauergrünlanderhalt und folglich nur mittelbar mit Erosionsschutz.

Eigenständige Regelungen zur Verhinderung von Erosion sind z. B. im Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt (LwG LSA) enthalten. So „sollen“ zum Schutz des Bodens „vor Wind- und Wassererosionen sowie vor Austrocknung, zur Hebung seiner Fruchtbarkeit und zur Gestaltung der Landschaft“ eine „den Standortbedingungen und den landeskulturellen Erfordernissen entsprechende Nutzungsart und Bewirtschaftung des Bodens gesichert werden“ (LwG LSA § 14). Die zuständigen öffentlichen Stellen wirken auf eine „entsprechende Wald-Feld-Verteilung“ hin. Allerding werden die Behörden nicht zum Vollzug der Regelung ermächtigt. „Insgesamt scheint es sich bei der Regelung eher um einen unverbindlichen (…)Ansatz zu handeln, aus dem den Behörden höchstens Beratungs- oder Informationspflichten erwachsen könnten“ (siehe Kapitel 6.4 „Fazit GLÖZ 5“ in Lübke et al. (Lübke et al. 2025)).

Wasserrecht

Für nach WHG festgesetzte Überschwemmungsgebiete (siehe Kapitel 3.7) sind in den Rechtsverordnungen der Länder weitere Maßnahmen zu bestimmen oder Vorschriften zu erlassen, soweit dies zur Vermeidung oder

[18] Der Erhalt von Landschaftselementen wird in dieser Veröffentlichung nicht weiter betrachtet (siehe Kapitel 2), wäre aber unter dem GLÖZ-Standard 8 eingehender zu diskutieren. Für Informationen zu Landschaftselementen siehe auch Schütze und Tönshoff 2024; 2024b).

Verringerung von Erosion erforderlich ist (WHG § 78a Abs. 5). Neben einem Umbruchverbot von Dauergrünland (siehe Kapitel 4.1.2) kann auch eine erosionshemmende Bepflanzung, eine ganzjährige Bodenbedeckung, das Entfernen von Pflanzen und die Rückumwandlung von Äckern in Grünland angeordnet werden. Solche Anordnungen sind z. B. in Bayern oder Schleswig-Holstein möglich (siehe Kapitel 6.2.5.5 „Behördliche Anordnungsbefugnisse“ in Lübke et al. (2025)). Des Weiteren können Maßnahmen oder Vorschriften zur Vermeidung erheblicher nachteiliger Auswirkungen auf Gewässer, die insbesondere von landwirtschaftlich genutzten Flächen ausgehen, festgelegt werden (siehe Kapitel 6.2.5.5 „Behördliche Anordnungsbefugnisse“ in Lübke et al. (2025)). Hierzu können auch Maßnahmen des Erosionsschutzes zählen (vgl. WHG § 78a Abs. 5).

4.4.3 Zwischenfazit zum GLÖZ-Standard 5

Der GLÖZ-Standard 5 enthält Regelungen zum Erosionsschutz, die für „sämtliche landwirtschaftlich genutzten Flächen gelten, die durch Wasser- oder Winderosion gefährdet sind“ (siehe Kapitel 6.4 „Fazit GLÖZ 5“ in Lübke et al. (2025)). Auf diesen Flächen werden vorwiegend Einschränkungen des Pflügens formuliert. Kritisch anzumerken ist, dass bezüglich der Festlegung der Erosionsgefährdung durch Wasser die Hanglänge nur optional zu berücksichtigen ist (siehe Kapitel 3.6), obwohl diese die mögliche Erosion mit beeinflussen kann. Diese Kritik trifft allerdings auch für die ordnungsrechtlichen Regelungen zu. Durch die Aufnahme[19] entsprechend erosionsgefährdeter Flächen in einer Rechtsverordnung im Rahmen des GLÖZ-Standards 5 ist davon auszugehen, dass der Entstehung von Erosionsgeschehen vorgebeugt werden kann.

Das Ordnungsrecht enthält Regelungen zur Erosionsvermeidung im Bodenschutz-, Naturschutz- und Wasserrecht. Dabei wird der Erosionsschutz in erster Linie über den Erhalt von Dauergrünland gewährleistet (siehe auch Kapitel 4.1.2). So sind auf erosionsgefährdeten Flächen die Umwandlungen von Dauergrünland in Ackerflächen bzw. Narbenerneuerungen mit und ohne wendende Bodenbearbeitung als Eingriff anzusehen, der auszugleichen oder zu ersetzen ist (siehe Kapitel 4.1.2). Die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen bedingen allerdings, dass auch Dauergrünland auf erosionsgefährdeten Flächen nicht absolut geschützt ist. Nicht als Eingriff zählt das Pflügen von erosionsgefährdeten Ackerflächen, das „mit der guten fachlichen Praxis vereinbar (ist) und (..) damit dem Landwirtschaftsprivileg“ unterliegt (siehe Kapitel 6.4 „Fazit GLÖZ 5“ in Lübke et al. (2025)).

Das Bodenschutzrecht fokussiert auf die Gefahrenabwehr und sieht behördliche Maßnahmen erst vor, wenn tatsächlich schon ein Erosionsereignis eingetreten ist. Es fehlen Möglichkeiten, Maßnahmen zur Vorsorge verpflichtend einfordern zu können, was das Schutzniveau erheblich verringert. „Dadurch besteht das Risiko, dass nach besonders starken Erosionsereignissen kaum noch schützenswertes Bodenmaterial vorhanden sein könnte. Darüber hinaus knüpft die Vorschrift an ein erhebliches Einzelereignis an, sodass gegen eine alltägliche, eher langsame Erosion der Flächen keine Maßnahmen ergriffen werden können“ (siehe Kapitel 6.4 „Fazit GLÖZ 5“ in Lübke et al. (2025)). Das „Bodenschutzrecht greift (damit) regelmäßig zu spät ein“ (ebd.). Auch ist die Anordnung verbindlicher Maßnahmen nicht möglich, sondern Behörden können nur beratend tätig werden.

Des Weiteren regelt das Wasserrecht in erster Linie den Schutz von Dauergrünland in Überschwemmungsgebieten. „Der allgemeine Erosionsschutz fällt (…) gering(er) aus, da dieser in den Festsetzungsverordnungen ausdrücklich normiert werden muss“ (siehe Kapitel 6.4 „Fazit GLÖZ 5“ in Lübke et al. (2025)).

Insgesamt fällt das Ordnungsrecht damit hinter den durch den GLÖZ-Standard 5 gewährleisteten Erosionsschutz zurück (siehe Tabelle 11). Die Regelungen beziehen sich vorwiegend auf Dauergrünland und die Genehmigungsmöglichkeiten reduzieren den Erosionsschutz u. U. weiter. Ordnungsrechtliche Regelungen für erosionsgefährdete Ackerflächen existieren kaum.

[19] Sowie anschließender Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen.

Tabelle 11: Stärken und Schwächen der Regelungen des GLÖZ-Standards 5 im Vergleich zu den einschlägigen ordnungsrechtlichen Regelungen aus umweltfachlicher Sicht

Stärken	Schwächen
• Regelungen nicht nur für Dauergrünland, sondern auch für erosionsgefährdete Ackerflächen vorhanden • Maßnahmen proaktiv umzusetzen (nicht erst nach einem Erosionsgeschehen)	

Quelle: Eigene Darstellung.

4.5 Fazit

In der vorliegenden Studie werden die GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5 eingehend im Vergleich zu entsprechenden ordnungsrechtlichen Regelungen betrachtet. Dabei ergibt sich in Abhängigkeit des jeweiligen GLÖZ-Standards ein sehr differenziertes Bild hinsichtlich des Umweltambitionsniveaus im Vergleich zu den ordnungsrechtlichen Regelungen. Aufgrund der Komplexität und Verzahnung des Bundes- und Landesrechtes, aber auch der unterschiedlichen Regelungsbereiche miteinander (z. B. Wasser- und Düngerecht) und auch der GLÖZ-Standards mit dem Ordnungsrecht (z. B. GLÖZ-Standard 4 und Wasserrecht), ist eine eindeutige umweltfachliche Bewertung nur mit Einschränkungen möglich. Auch unterscheiden sich Aussagen für einzelne Regelungsbereiche zwischen den Ländern teils stark (z. B. hinsichtlich des Umweltambitionsniveaus bezüglich Gewässerrandstreifen), da diese vielfach vom Bundesrecht abweichen.

Die folgende Tabelle 12 zeigt einen Vergleich des Umweltambitionsniveaus der GLÖZ-Regelungen und des Ordnungsrechtes. Der Vergleich basiert dabei im Wesentlichen auf den ordnungsrechtlichen Regelungen des Bundes. Ebenso dargestellt wird die „Regelungslücke“, die bei einem möglichen Wegfall der GLÖZ-Standards aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes entstehen würde.

Tabelle 12: Vergleich der GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5 und des Ordnungsrechtes

GLÖZ-Standard	Anmerkung	Umweltambitions-niveau GLÖZ-Standard im Vergleich zum Ordnungsrecht / umweltfachliche Bewertung
1. Erhalt von Dauergrünland	Umwandlung von Dauergrünland • Umwandlungen im Sinne von Nutzungsänderungen nach dem GLÖZ-Standard auch ohne Ausgleich (bis zu 4 % der Dauergrünlandfläche eines Landes) möglich. Hier besteht ein Unterschied zum Ordnungsrecht, wonach Umwandlungen im Sinne von Nutzungsänderungen ohne Ausgleich bzw. Ersatz nicht möglich sind.	
	Narbenerneuerung • Narbenerneuerung mit und ohne wendende Bodenbearbeitung außerhalb der in BNatSchG § 5 genannten Kulissen privilegiert, der GLÖZ-Standard stellt für Narbenerneuerungen mit wendender Bodenbearbeitung Genehmigungsvorbehalt auf	

GLÖZ-Standard	Anmerkung	Umweltambitions-niveau GLÖZ-Standard im Vergleich zum Ordnungsrecht / umweltfachliche Bewertung
2. Schutz von Feuchtge-bieten/ Mooren	Entwässerung • Der GLÖZ-Standard stellt erstmalige Entwässerung und Tieferlegungen unter einen Genehmigungsvorbehalt; bei Genehmigungen sind Klimaschutzbelange zu berücksichtigen, was eine Genehmigung weitgehend ausschließen sollte • Entwässerungen unterliegen nach dem BNatSchG der Eingriffsregelung, etwaige Ersatzmaßnahmen oder -zahlungen sind negativ aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes zu bewerten, da die Funktionen der umgewandelten Standorte (CO_2-Speicherfunktion, Arten- und Habitatschutz) nur sehr schwer hinreichend ersetzt werden können; ob eine erstmalige Trockenlegung von Flächen, um sie landwirtschaftlich nutzen zu können, nach dem WHG privilegiert ist, ist umstritten – hier bestehen zum Teil Unterschiede innerhalb der ordnungsrechtlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene	
	Bewirtschaftungsauflagen • Der GLÖZ-Standard bezieht sich auf gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche auf organischen Böden und in Feuchtgebieten (der GLÖZ-Standard folgt v. a. einer bodenkundlichen Definition) und formuliert für diese Bewirtschaftungsauflagen. Das BNatSchG grenzt Moorböden vor allem vegetationskundlich sowie hinsichtlich des Dauergrünland- und Biotopschutzes ab. Die vegetationskundliche Definition ist deutlich enger als die bodenkundliche. • Der GLÖZ-Standard enthält absolutes Dauergrünlandumwandlungs-verbot, Verbot des Pflügens und des Einsatzes schwerer Baumaschinen • Gemäß dem Ordnungsrecht fallen Dauergrünlandumwandlungen unter die Eingriffsregelungen; Tiefenumbrüche scheinen unter die allgemeinen Pflichten zur Vermeidung schädlicher Bodenverände-rungen zu fallen, beides ist bei Ausgleich oder Ersatz möglich; weitere Bewirtschaftungsauflagen enthält das Ordnungsrecht nicht	
4. Gewässer-randstreifen	• Breite der Gewässerrandstreifen nach dem GLÖZ-Standard 3 m (mit Ausnahmen, die mit den ordnungsrechtlichen Regelungen vergleichbar sind) • Pflanzenschutzmittel, Biozid-Produkte und Düngemittel dürfen gemäß dem GLÖZ-Standard nicht angewendet werden • Anwendungsbereich des GLÖZ-Standards ist halbwegs vergleichbar mit dem Wasserrecht • Im Ordnungsrecht komplexe Regelungen auf Ebene der Länder sowie Verzahnung der Regelungsbereiche, insgesamt bleibt das Umweltambitionsniveau des GLÖZ-Standards meist hinter dem Schutzniveau des gegenwärtigen Ordnungsrechtes zurück	

GLÖZ-Standard	Anmerkung	Umweltambitions-niveau GLÖZ-Standard im Vergleich zum Ordnungsrecht / umweltfachliche Bewertung
5. Bodenbe-arbeitung/ Erosion	• Bewirtschaftungsauflagen des GLÖZ-Standards gelten für alle erosionsgefährdeten Ackerflächen; im Ordnungsrecht Erosionsschutz weitgehend über Dauergrünlanderhalt geregelt, keine Regelungen zur Bewirtschaftung erosionsgefährdeter Ackerflächen bzw. Behörden haben höchstens Beratungs- und Informationsaufgaben für Überschwemmungsgebiete Regelungen im Rahmen der Wasserhaushaltsgesetze von Ländern in RechtsVO festzulegen • Dauergrünlanderhalt unterliegt im Ordnungsrecht der Eingriffs-regelung, sodass Umwandlungen/Umbrüche bei Ausgleich bzw. Ersatz auch auf erosionsgefährdeten Standorten möglich sind • Der GLÖZ-Standard ermöglicht vorbeugenden Schutz; im Ordnungs-recht können Regelungen erst implementiert werden, wenn schon ein Erosionsgeschehen erfolgt bzw. in den nächsten zehn Jahren zu erwarten ist	

Anm.: grün = Bei Wegfall des GLÖZ-Standards würde keine Regelunglücke entstehen, da das Ordnungsrecht ein vergleichbares oder höheres Umweltambitionsniveau als der GLÖZ-Standard darstellt; rot = Es würde eine Regelungslücke entstehen, da das Ordnungsrecht ein niedrigeres Umweltambitionsniveau als der GLÖZ-Standard darstellt.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Bewertung des Umweltambitionsniveaus sowie der möglichen entstehenden Regelungslücke in Abhängigkeit des GLÖZ-Standards sehr unterschiedlich ausfällt. Nicht in jedem Fall der hier betrachteten GLÖZ-Standards ist ein höheres Umweltambitionsniveau im Vergleich zum Ordnungsrecht festgeschrieben. Nur in einigen Fällen würde beim Wegfall der GLÖZ-Standards das Umweltambitionsniveau sinken.

Inwieweit ein Wegfall der förderrechtlichen Bestimmungen des GLÖZ-Standards 1 nachteilig wäre, hängt vom betrachteten Regelungsinhalt ab. So sieht das Ordnungsrecht nicht vor, dass eine Umwandlung von Dauergrünland bis zu 4 % gegenüber einem Referenzwert zulässig ist, wie es der GLÖZ-Standard 1 erlaubt.[20] Andererseits stellt der GLÖZ-Standard auch Narbenerneuerungen in Verbindung mit wendender Bodenbearbeitung unter Genehmigungsvorbehalt, was das Ordnungsrecht nur für die unter BNatSchG § 5 genannten Kulissen vorsieht (in diesen gilt auch für Narbenerneuerungen ohne wendende Bodenbearbeitung der Genehmigungsvorbehalt). Auch sieht der GLÖZ-Standard keine Ersatzmaßnahmen vor.

Hinsichtlich des GLÖZ-Standards 2 zum Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren lässt sich festhalten, dass dieser sowohl im Hinblick auf Entwässerungen sowie Bewirtschaftungsauflagen entsprechender Flächen ein höheres Umweltambitionsniveau als die ordnungsrechtlichen Regelungen aufweist. Ein Wegfall des GLÖZ-Standards 2 würde bedeuten, dass sowohl Entwässerungen als auch u. a. Umwandlungen von Dauergrünland unter die Eingriffsregelung fallen. Es könnten somit Ersatzmaßnahmen oder -zahlungen angeordnet werden, was

[20] Seit 2014 steigt der Anteil des Dauergrünlands in Deutschland leicht an bzw. bleibt stabil. Dies ist auf die GAP und Regelungen zum Greening bzw. zur Konditionalität zurückzuführen sowie auf ordnungsrechtliche Regelungen. Inwiefern die regionale Grenze von 4 % zukünftig ein Problem darstellen könnte, ist unklar. Dies ist zum einen von der Marktsituation, aber auch den aktuellen Neuregelungen in der GAP abhängig, bei der kleine Betriebe zukünftig von Kontrollen und Sanktionen ausgenommen werden.

aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes negativ zu bewerten wäre, da durch diese Funktionen – wie z. B. CO_2-Speicherfunktion – der Arten- und Habitatschutz oft nicht hinreichend ersetzt werden kann. Die Anordnung von Ersatzmaßnahmen ist jedoch prinzipiell positiv zu bewerten im Vergleich zu einer Situation ohne Anordnung, bei der der Anlass dafür aber besteht.

Bei einem Wegfall des GLÖZ-Standards 4 würde das Umweltambitionsniveau wahrscheinlich nicht absinken. Die ordnungsrechtlichen Regelungen legen vielfach eine größere Breite der Gewässerrandstreifen fest und enthalten weitergehende Bewirtschaftungsauflagen als der GLÖZ-Standard 4. Der GLÖZ-Standard 4 bleibt insgesamt „hinter dem Schutzniveau des gegenwärtigen Ordnungsrechtes zurück“ (siehe Kapitel 5.4 „Fazit GLÖZ 4“ in Lübke et al. (2025)).

Im Gegensatz dazu würde der Wegfall des GLÖZ-Standard 5 zu Absenkungen des Umweltambitionsniveaus führen. Der GLÖZ-Standard 5 bezieht sich auf alle erosionsgefährdeten Ackerstandorte und definiert für diese entsprechende Bewirtschaftungsauflagen. Er ermöglicht damit einen vorbeugenden Erosionsschutz. Im Gegensatz dazu wird der Erosionsschutz im Ordnungsrecht im Wesentlichen über Auflagen zum Dauergrünlanderhalt adressiert, der jedoch unter die Eingriffsregelung fällt, womit auch Dauergrünland auf erosionsgefährdeten Flächen prinzipiell umgewandelt und umgebrochen werden könnte. Einen vorbeugenden Erosionsschutz ermöglicht das Ordnungsrecht nicht. Die „Regelungen des Bundesrechts zum Erosionsschutz (sind) eher schwach oder in ihrem Anwendungsbereich beschränkt. Auch das Landesrecht kann diese Regelungslücke nur in geringen Teilen schließen, da es keine Regelungen zu Ackerflächen gibt“ (siehe Kapitel 7.4 „GLÖZ 5 Erosionsschutz“ in Lübke et al. (2025)).

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass das bestehende Ordnungsrecht das Umweltambitionsniveau hinsichtlich des GLÖZ-Standards 4 weitgehend sicherstellen könnte. Hingegen würde bei einem Wegfall der GLÖZ-Standards 1, 2 und 5 das Umweltambitionsniveau zumindest in Teilen absinken. Soll das Umweltambitionsniveau beibehalten werden, besteht in diesen Fällen Handlungsbedarf.

Bisher wurde allerdings nur die Regelungsfähigkeit des Förder- und Ordnungsrechtes betrachtet, d. h. das Vorhandensein konkreter Vorgaben bezüglich des erwünschten Verhaltens der Landwirt*innen (Feindt et al. 2021). Um die Vollzugsfähigkeit sicherzustellen, sind des Weiteren Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten notwendig (ebd.). „Seit Jahrzehnten wird im Umweltrecht das mit dem Ordnungsrecht verbundene Implementations- und Vollzugsdefizit beklagt, in Zeiten knapper öffentlicher Kassen werden ordnungsrechtliche Maßnahmen immer lückenhafter“ (Frank und Meyerholt 2016). Allerdings ist auch der aktuelle Vollzug des Förderrechts nicht als zufriedenstellend zu bezeichnen. Der Europäische Rechnungshof bewertete den Vollzug in der Vergangenheit in Bezug auf mehrere Cross-Compliance-Vorschriften als nicht ausreichend (Europäischer Rechnungshof 2016). Der Europäische Rechnungshof stellte fest, dass „Die Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen (…) möglicherweise im mangelnden Verständnis der manchmal komplexen Vorschriften oder in mangelnden Anreizen begründet sein (könnte), weil die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften im Vergleich mit dem niedrigen Mindestkontrollsatz von 1 % und der Höhe der verhängten Sanktionen unverhältnismäßig hoch sein könnten“ (ebd.: S. 20). Diese Aussage ist vermutlich auch heute noch aktuell.

5 Handlungsempfehlungen hinsichtlich der rechtlichen Sicherung des Umweltambitionsniveaus der GLÖZ-Standards

Die folgenden Handlungsempfehlungen gliedern sich in zwei Bereiche. Zum einen werden übergreifende Handlungsempfehlungen formuliert, die unabhängig von einzelnen GLÖZ-Standards relevant sind, zum anderen wird konkret auf notwendige Anpassungen hinsichtlich einzelner GLÖZ-Standards eingegangen. In Klammern werden die Adressaten der Handlungsempfehlungen angegeben.

5.1 Übergreifende Handlungsempfehlungen

Als übergreifende Handlungsempfehlungen wurden definiert:

- Rechtslücken bei Definitionen schließen
- Mindeststandards durch Bundesregelungen setzen
- Regelungen zwischen den Ländern harmonisieren
- Kumulative Wirkungen des Ordnungs- und Förderrechts beachten
- Förderrecht auf Ordnungsrecht aufsatteln
- Kongruenz zwischen verschiedenen ordnungsrechtlichen Regelungsbereichen schaffen
- Vollzug des Ordnungsrechtes unabhängig vom Förderrecht sichern
- Vollzugsfähigkeit der guten fachlichen Praxis (gfP) verbessern
- Schwächen der Eingriffsregelung beheben
- Nutzung von Ausnahmetatbeständen zentral erfassen
- Regionale Ursache-Wirkung-Beziehungen beachten
- Diskussion um Förderung der Einhaltung von Ordnungsrecht vorantreiben

Rechtslücken bei Definitionen schließen: Zu einigen Begriffen bestehen Unklarheiten, da sie beispielsweise im Ordnungs- und Förderrecht nicht einheitlich definiert sind und dementsprechend unklar ist, in welchem Rechtssystem welche Definition gilt. Durch unklare Verwendungen von Begrifflichkeiten in Rechtstexten wird dieses Problem noch verschärft. Hilfreich wäre es hier, Definitionen für zentrale Begriffe gleichbedeutend zu verwenden oder wenigstens ausreichend klar zu differenzieren. Dies betrifft bspw. die Begriffe Umwandlung, Umbruch, Grünland und Dauergrünland. (Adressaten: (EU,) Bund, Länder)

Mindeststandards durch Bundesregelungen setzen: Zwar werden Bundesregelungen teils als abweichungsfest (siehe Kapitel 3.2.2.1 „Regelungsinhalt“ in Lübke et al. (2025)) angesehen, jedoch weichen die Länder in ihren spezifischen Ausgestaltungen der Regelungen teils durchaus nach „unten“ ab und senken so das Umweltambitionsniveau. Abweichungen von den Bundesregelungen sollen hingegen nur nach „oben“ erfolgen, um ein höheres Umweltambitionsniveau formulieren. Der Handlungsspielraum der Länder soll genutzt werden, um den unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, ohne das Umweltambitionsniveau grundsätzlich zu senken. Weichen Länder nach „unten“ ab, so sollen sie im Rahmen einer Folgenabschätzung die Flächenbetroffenheit bzw. „Nicht-Relevanz“ der abweichenden Regelung nachweisen müssen. Hierfür wäre auf Bundesebene ein einheitliches methodisches Vorgehen anzustreben. (Adressaten: Bund, (Länder))

Regelungen zwischen den Ländern harmonisieren: Die Regelungen der Länder unterscheiden sich teils stark und mit sehr spezifischen Ausgestaltungen (siehe z. B. Regelungen zur Breite und zu den Auflagen für Gewässerrandstreifen). Dies erschwert die Übersichtlichkeit und macht eine vergleichende Bewertung unterschiedlicher Länderregelungen fast unmöglich. Außerdem ist eine zunehmende Zahl von bundeslandübergreifenden Betrieben mit mehreren Regelungssystemen und damit erhöhten bürokratischen

Aufgaben konfrontiert. Dies trifft auch für Kooperationsbetriebe mit Sitzen in unterschiedlichen Ländern zu. Die sehr unterschiedlichen Länderregelungen erschweren zudem gemeinsames Lernen bzw. die Gestaltung von bundeseinheitlichen Förderregelungen, weil die Schnittstelle zum Ordnungsrecht in jedem Land anders ist. Die unterschiedlichen Regelungen (Inhalte, Kontrolle, Sanktionen und bürokratische Anforderungen) führen somit zu einer „Wettbewerbsverzerrung" zwischen den Ländern. Anzustreben wäre daher eine gewisse Harmonisierung der Regelungen zwischen den Ländern. (Adressaten: Länder)

Kumulative Wirkungen des Ordnungs- und Förderrechts beachten: Die Regelungen des Förder- und Ordnungsrechtes entfalten eine kumulative Wirkung. Das heißt, nur wenn eine Handlung sowohl im Ordnungs- als auch im Förderrecht zulässig ist, werden Landwirt*innen sie in der Realität umfangreich durchführen. Die Komplexität und teils voneinander abweichende Regelungen des Ordnungs- und Förderrechtes erschweren es Landwirt*innen, Verwaltung und Beratung den Überblick zu behalten. Besonders stark ausgeprägt ist diese kumulative Wirkung bei Ermessensentscheidungen, da hier in aller Regel zwei unterschiedliche Behörden unabhängig voneinander über denselben Sachverhalt mit gewissen Spielräumen entscheiden. Nur wenn beide zustimmen, ist die Durchführung möglich. Somit ginge mit einem Entfallen der GLÖZ-Standards unabhängig vom Schutzniveau des Ordnungsrechtes eine gewisse Reduktion des Gesamtschutzes einher (siehe Kapitel 7.5 „Abschließende Bewertung" in Lübke et al. (2025)) und müsste ggf. auf anderem Wege durchgesetzt werden. Gleichzeitig würde die Rechtsklarheit zunehmen. Es bleibt zu prüfen, inwieweit diese Lücke durch andere Instrumente geschlossen (ausgeglichen) werden kann. (Adressat: EU, Bund, Länder)

Förderrecht auf Ordnungsrecht aufsatteln: Grundsätzlich ist schwer nachvollziehbar, dass das Förderrecht nicht 1:1 auf dem nationalen Ordnungsrecht aufsattelt und z. T. abweichende Regelungen enthält, die auch in einem niedrigeren Umweltambitionsniveau resultieren können (beispielsweise bei geringerer Breite der Gewässerrandstreifen). Zu erwarten wäre, dass die Regelungen des Förderrechtes mindestens denen des Ordnungsrechtes entsprechen.

Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die Schaffung von Rechtsklarheit für Landwirt*innen und Verwaltung. So ist aktuell z. B. die Umwandlung von Dauergrünland ohne Ausgleich im Förderrecht erlaubt (bis zu einer Grenze von 4 % regionalem Dauergrünlandverlust), wohingegen nach dem Ordnungsrecht eine Dauergrünlandumwandlung unter die Eingriffsregelung fällt und damit auszugleichen oder zu ersetzen ist. Landwirt*innen würden sich demnach im Bereich des Förderrechtes regelkonform verhalten, jedoch gleichzeitig gegen ordnungsrechtliche Auflagen verstoßen. Ähnliches ist zukünftig auch für kleine Betriebe möglich, die das Förderrecht zwar weiterhin einhalten müssen, von diesbezüglichen Kontrollen und Sanktionen aber ausgenommen sind. Diese könnten dann zwar gegen ordnungsrechtliche Regelungen verstoßen, aber dennoch Subventionen erhalten. (Adressat: Bund)

Kongruenz zwischen verschiedenen ordnungsrechtlichen Regelungsbereichen schaffen: Nicht nur Förder- und Ordnungsrecht sind teils inkongruent, auch innerhalb unterschiedlicher ordnungsrechtlicher Bereiche fehlt Kongruenz. So fällt gemäß BNatSchG die Entwässerung von Mooren und Feuchtgebieten nicht unter das Landwirtschaftsprivileg, sondern ist als Eingriff auszugleichen oder zu ersetzen. Das WHG hingegen sieht eine Privilegierung „gewöhnlicher" Entwässerungen landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke vor, die somit vom Genehmigungsvorbehalt befreit sind. Solche Inkongruenzen sollten im Sinne der Rechtssicherheit vermieden bzw. abgeschafft werden. (Adressat: Bund, Länder)

Vollzug des Ordnungsrechtes unabhängig vom Förderrecht sichern: Der Vollzug des Ordnungsrechtes erfolgt aktuell häufig über den Vollzug des Förderrechtes. Prinzipiell sollte der Vollzug des Ordnungsrechtes unabhängig vom Förderrecht funktionieren. Insbesondere bei einem möglichen Wegfall der GLÖZ-Standards ist ein entsprechendes Kontroll- und Sanktionsregime für den Vollzug des Ordnungsrechtes zu installieren (Verbände-Plattform 2023). Hierfür sind die zuständigen Behörden mit den notwendigen Kontroll-, Anordnungs- und Sanktionsbefugnissen sowie Personalkapazitäten auszustatten. (Adressat: Länder)

Vollzugsfähigkeit der guten fachlichen Praxis (gfP) verbessern: Bisher ist die gfP meist nicht ausreichend konkretisiert, um vollziehbar zu sein. Hier sind entsprechende gerichtliche Auslegungen notwendig (wie z. B. Umwandlung von Dauergrünland als Eingriff) oder auch entsprechend konkrete Formulierungen in den Gesetzen (HmbBNatSchAG). Auch ist zu prüfen, ob aus umweltfachlicher Sicht weitere Regelungsbereiche in die gfP aufgenommen werden sollten (z. B. Erhalt bzw. Aufbau des Bodenkohlenstoffgehalts). (Adressat: Bund, Länder)

Schwächen der Eingriffsregelung beheben: Die Möglichkeit, Eingriffe bei Ausgleichsmaßnahmen zuzulassen, bedingt, dass häufig maximal ein bilanzieller und kein absoluter Schutz (z. B. von Dauergrünland[21] auf Feuchtgebieten und Mooren) gewährleistet ist. Darüber hinaus kann die Anordnung von Ersatzmaßnahmen bzw. Ersatzentgelte noch nicht mal einen bilanziellen Schutz gewährleisten. „Damit hat die Eingriffsregelung nur einen eher beschränkten Anwendungsbereich und kann in diesem nur ein eher geringes Schutzniveau gewährleisten“ (siehe Kapitel 3.4 „Fazit GLÖZ 1“ in Lübke et al. (2025)). Die Einschränkung der Möglichkeiten von Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen könnte hier das absolute Schutzniveau erhöhen. (Adressat: Bund, Länder)

Nutzung von Ausnahmetatbeständen zentral erfassen: Das Bundesnaturschutzgesetz ermöglicht des Weiteren Befreiungen von den Geboten und Verboten des BNatSchG, „wenn 1. dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder 2. die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist“ (BNatschG § 67 Abs. 1). Damit diese Ausnahmemöglichkeiten nicht zur Regel werden, wäre eine bundesweit zentrale Erfassung der Nutzung von Ausnahmetatbeständen und deren regelmäßige Überprüfung notwendig. (Adressat: Bund , (Länder))

Regionale Ursache-Wirkung-Beziehungen beachten: Regional unterscheidet sich die Intensität der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung, aber auch u. a. die Landschaft, der Boden und das Klima. Dadurch haben die verschiedenen ordnungs- und förderrechtlichen Regelungen für die verschiedenen Regionen unterschiedliche Relevanz. Eine agrarräumliche Differenzierung von ordnungs- und förderrechtlichen Regelungen könnte somit die Effektivität und Effizienz der Regelungen erhöhen (z. B. Ausweisung roter Gebiete, Nutzung von regionalisierten Prämienhöhen, Ergebnishonorierung von Maßnahmen (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) 2019). „Zum Beispiel kann die Aufrechterhaltung erwünschter Landbewirtschaftungsmethoden in Extensiv-Regionen durch Förderinstrumente unterstützt werden, während der Erhalt extensiv genutzter Flächen und Landschaftsstrukturen in Intensivregionen u. U. durch Ordnungsrecht geregelt werden“ sollte (Raab et al. 2024). (Adressat: Länder)

Diskussion um Förderung der Einhaltung von Ordnungsrecht vorantreiben: Aktuell wird die Einhaltung ordnungsrechtlicher Standards (GAB, aber auch die GLÖZ-Standards liegen wie gezeigt teilweise nicht bzw. kaum über den ordnungsrechtlichen Anforderungen) durch die Gewährung von Direktzahlungen finanziell gefördert. Dies wird seit langem kritisiert (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) 2018, 2019; Feindt et al. 2021). Ein unterschiedliches Niveau ordnungsrechtlicher Standards – zwischen Mitgliedstaaten der EU sowie international – führt jedoch zu Wettbewerbsnachteilen derjenigen, die höhere ordnungsrechtliche Anforderungen einzuhalten haben. Hier gilt es, zu diskutieren, welcher Standard aus gesellschaftlicher Sicht als Anforderung bestehen sollte (und daher über das Ordnungsrecht geregelt werden sollte) und welche Anforderungen darüber hinaus zusätzlich sind und dementsprechend über Förderrecht unterstützt werden sollten. In diesem Zusammenhang ist es auch sinnvoll, zu diskutieren, in welchen Fällen eine dauerhafte Förderung der Einhaltung von Ordnungsrecht sinnvoll sein könnte. (Adressat; EU)

[21] Hinsichtlich des Dauergrünlanderhalts trifft dies auch auf die Regelungen des GLÖZ-Standards 1 zu.

5.2 Handlungsempfehlungen zu einzelnen GLÖZ-Standards

Im Folgenden werden Handlungsempfehlungen hinsichtlich einzelner GLÖZ-Standards bzw. der von den GLÖZ-Standards adressierten Themen formuliert. Dabei werden Empfehlungen diskutiert, die das Umweltambitionsniveau hinsichtlich eines Wegfalls der GLÖZ-Standards bzw. hinsichtlich der Anpassung der GLÖZ-Standards an geltendes Ordnungsrecht sichern können. Des Weiteren werden Handlungsempfehlungen dargestellt, die sich sowohl auf Ordnungs- als auch Förderrecht beziehen. Formuliert werden die folgenden inhaltlichen Empfehlungen. Es werden keine Vorschläge zur Änderung konkreter Rechtstexte ausgearbeitet.

- Handlungsempfehlungen zum Erhalt von Dauergrünland (GLÖZ-Standard 1)
  - Definition und Abgrenzung in Förder- und Ordnungsrecht vereinheitlichen
  - Fünfjahresregelung in eine Stichtagsregelung bezüglich der Festsetzung des Dauergrünlandstatus überführen
  - Komplexität der Regelungen des GLÖZ-Standards reduzieren
  - Einschränkung der Umwandlungsmöglichkeiten für Grünlandflächen, die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen angelegt wurden, aufheben
- Handlungsempfehlungen zum Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren (GLÖZ-Standard 2)
  - Ordnungsrecht stärken
  - Kongruenz zwischen verschiedenen ordnungsrechtlichen Regelungsbereichen schaffen
  - Begriff der Paludikultur rechtssicher definieren
  - Nutzungsmöglichkeiten von Dauergrünlandflächen für den Anbau von Paludikulturen erweitern
  - Referenzwert für Entwässerungsniveau bezogen auf Normalnull festsetzen
  - Stichtagsregelung bezüglich der Entwässerung von Feuchtgebieten und Mooren festsetzen
- Handlungsempfehlungen zur Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen (GLÖZ-Standard 4)
  - Kongruenz zwischen Ordnungs- und Förderrecht schaffen
  - Ordnungsrechtliche Regelungen zwischen den Ländern harmonisieren
  - Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln in Gewässerrandstreifen in WHG aufnehmen
  - Problematik der Dauergrünlandumwandlung in Gewässerrandstreifen beachten
  - Die vielfältigen Ausnahmetatbestände überprüfen
- Handlungsempfehlungen zu Vorgaben der Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion (GLÖZ-Standard 5)
  - Ordnungsrecht stärken
  - Hanglängenfaktor L bei Festsetzung der erosionsgefährdeten Flächen berücksichtigen
  - Weitere Maßnahmen neben Regelungen zum Einsatz des Pfluges prüfen

5.2.1 Handlungsempfehlungen zum Erhalt von Dauergrünland (GLÖZ-Standard 1)

<u>Definitionen und Abgrenzungen in Förder- und Ordnungsrecht vereinheitlichen</u>: Aktuell unterscheiden sich wesentliche Definitionen und Abgrenzungen von Begrifflichkeiten wie Grünland und Dauergrünland, Umbruch und Umwandlung (siehe Kapitel 3.1 und Kapitel 3.2) zwischen Förder- und Ordnungsrecht. Dies erschwert es Landwirt*innen und Verwaltung, den Überblick zu haben, welche Regelungen auf welchen Standorten gelten. Eine Vereinheitlichung würde hier eine wesentliche Vereinfachung und mehr Rechtssicherheit bringen (siehe auch Kapitel 5.1 „Rechtslücken bei Definitionen schließen“ bzw. nachfolgender Absatz „Fünfjahresregelung bzw. Stichtagsregelung bezüglich der Festsetzung von Dauergrünland“). (Adressat: EU, Bund, Länder)

Fünfjahresregelung in eine Stichtagsregelung bezüglich der Festsetzung des Dauergrünlandstatus überführen: Das Förderrecht sieht seit der aktuellen Förderperiode vor, dass Dauergrünland, das ab dem 01.01.2021 angelegt wurde, genehmigungsfrei umgewandelt werden darf (auch wenn der Referenzwert von -4 % regionaler Dauergrünlandfläche im Vergleich zu 2018 erreicht wurde). Das Förderrecht legt weitere Stichtage fest. So muss für Dauergrünland, welches zwischen dem 01.01.2015 und dem 31.12.2020 angelegt wurde, eine Umwandlung genehmigt werden, und für Dauergrünland, welches vor dem 01.01.2015 angelegt wurde, muss zusätzlich eine Ausgleichsfläche geschaffen werden. Die im Ordnungsrecht genutzte Fünfjahresregelung führt immer wieder dazu, dass Grünland umgebrochen wird, um den Ackerstatus zu erhalten, auch wenn danach wieder Grünland eingesät wird. Die ist insbesondere auf Standorten wie erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorstandorten negativ zu bewerten. Eine Stichtagsregelung würde hier Abhilfe und Rechtssicherheit schaffen. Sinnvoll wäre es hierbei, Stichtagsregelungen zwischen Förder- und Ordnungsrecht einheitlich zu gestalten. (Adressat: (EU), Bund, Länder)

Komplexität der Regelungen des GLÖZ-Standards reduzieren: Die Regelungen des GLÖZ-Standards 1 sind sehr komplex, mit einer Reihe von Verweisen und Rückverweisen. Um die Übersichtlichkeit und die Rechtssicherheit zu steigern, sollte geprüft werden, ob eine Reduzierung dieser Komplexität sinnvoll ist und wie diese erreicht werden kann. (Adressat: Bund)

Einschränkung der Umwandlungsmöglichkeiten für Grünlandflächen aufheben, die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen angelegt wurden: Das GAPKonG sieht vor, dass auch Grünlandflächen, die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen angelegt wurden, bei Erreichen des Referenzwertes von 4 % Abnahme des Dauergrünlandes in einer Region gegenüber 2018 nicht mehr umgewandelt werden dürfen (GAPKonG § 8 Verweis auf § 5). Tritt dieser Fall ein, führt dies zu einer erheblichen Verärgerung und Vertrauensverlusten bei den Landwirt*innen. Eine Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen wird dadurch unattraktiv, daher sollte diese Regelung abgeschafft werden (GAPKonG § 8 Verweis auf § 5 Abs. 1(2) anstatt auf § 5). (Adressat: Bund)

5.2.2 Handlungsempfehlungen zum Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren (GLÖZ-Standard 2)

Ordnungsrecht stärken: Hinsichtlich des Mindestschutzes von Feuchtgebieten und Mooren fällt das Ordnungsrecht aus umweltfachlicher Sicht zumindest bezüglich der Genehmigungsmöglichkeiten von Entwässerungen, der Festsetzung von Bewirtschaftungsauflagen und des Umwandlungsverbotes von Dauergrünland hinter den GLÖZ-Standard 2 zurück. Es sind entsprechende weitere Anforderungen zu formulieren, um das durch den GLÖZ-Standard 2 definierte Umweltambitionsniveau durch das Ordnungsrecht beizubehalten.

Da Entwässerungen und Umwandlungen von Dauergrünland nach dem Ordnungsrecht der Eingriffsregelung unterliegen, sind diese bei Ausgleich oder Ersatz möglich. Diese Schwäche der Eingriffsregelung (siehe Kapitel 5.1) sollte durch Einschränkungen der Genehmigungspraxis (evtl. vergleichbar mit der Berücksichtigung von Klimaschutzbelange gemäß des GLÖZ-Standards 2) bzw. absolute Verbote auf den entsprechenden Kulissen (entsprechend des GLÖZ-Standards 2 hinsichtlich der Umwandlung von Dauergrünland) behoben werden. (Adressat: Bund, Länder)

Kongruenz zwischen verschiedenen ordnungsrechtlichen Regelungsbereichen schaffen: Gemäß dem BNatSchG unterliegen Entwässerungen der Eingriffsregelung. Ob eine erstmalige Trockenlegung von Flächen nach dem WHG privilegiert ist, ist umstritten. Dieser Widerspruch innerhalb ordnungsrechtlicher Regelungen ist zu klären. (Adressat: Bund)

Begriff der Paludikultur rechtssicher definieren: Bisher existiert keine einheitliche, rechtliche Definition von Paludikultur. Für den zukünftigen rechtssicheren Umgang mit der nassen Nutzung von Moorböden, für den

Abbau bestehender Unsicherheiten und um die Attraktivität des Verfahrens für Landwirt*innen zu erhöhen, wäre eine solche Definition notwendig. (Adressat: EU, Bund)

Nutzungsmöglichkeiten von Dauergrünlandflächen für den Anbau von Paludikulturen erweitern: Die Nutzung von Dauergrünlandflächen für den Anbau von Paludikulturen sollte möglich sein (d. h. diesbezügliche Ausnahme vom Verbot des Dauergrünlandumbruches), wenn nicht konkrete Gründe des Arten- und Biotopschutzes dagegensprechen. (Adressat: EU, Bund)

Referenzwert für Entwässerungsniveau bezogen auf Normalnull festsetzen: Da ein Referenzwert hinsichtlich des Entwässerungsniveaus bisher nicht existiert (Vertiefung gegenüber Normalnull bzw. gegenüber Geländeoberkante – siehe hierzu Kapitel 4.2.1), bestehen Unsicherheiten auch bezüglich des Umweltambitionsniveaus der Regelungen. Dies sollte durch Festsetzung des Referenzwertes als Vertiefung gegenüber Normalnull geklärt werden. (Adressat: EU, Bund)

Stichtagsregelung bezüglich der Entwässerung von Feuchtgebieten und Mooren festsetzen: Die Festsetzung eines Stichtages in der Vergangenheit, nach welchem Entwässerungen (erstmalige sowie Absenkungen) nicht mehr erlaubt sind (vergleichbar Stichtagsregelung zur Umwandlung von Dauergrünland), würde weitergehende Rechtssicherheit schaffen. Ausnahmen könnten evtl. für Renaturierungsmaßnahmen notwendig sein. (Adressat: EU, Bund)

5.2.3 Handlungsempfehlungen zur Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen (GLÖZ-Standard 4)

Kongruenz zwischen Ordnungs- und Förderrecht schaffen: Insbesondere in Bezug auf den GLÖZ-Standard 4 besteht eine enge Verzahnung zwischen Förder- und Ordnungsrecht. Allerdings weicht das Förderrecht hinsichtlich der Breite der Gewässerrandstreifen aus umweltfachlicher Sicht nach unten ab und legt die Breite von Gewässerrandstreifen mit lediglich 3 m fest. Diese sollte an die im Ordnungsrecht festgesetzte Breite angeglichen werden. (Adressat: EU, Bund)

Ordnungsrechtliche Regelungen zwischen den Ländern harmonisieren: Die Regelungen der Länder bezüglich der Breite von Gewässerrandstreifen, der Bewirtschaftungsvorgaben sowie der Ausnahmetatbestände sind sehr ausdifferenziert und komplex. Eine bundesweite Angleichung der Regelungen, z. B. hinsichtlich der Definition von Gewässern wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung sowie die Festsetzung der Vorgaben auf Basis offizieller Fließgewässertypen nach der gleichen wissenschaftlichen Grundlage, ist anzuraten. (Adressat: Länder)

Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln in Gewässerrandstreifen in WHG aufnehmen: Der GLÖZ-Standard 4 sieht ein grundsätzliches Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln in Gewässerrandstreifen vor. Bei einem Wegfall des GLÖZ-Standards sind Regelungen zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln auf verschiedene ordnungsrechtliche Bereiche (Pflanzenschutzmittelanwendungsverordnung, Düngeverordnung) verteilt. Die Aufnahme des Verbotes der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und Düngemitteln in das WHG würde zu Vereinfachungen und zur Harmonisierung unterschiedlicher ordnungsrechtlicher Regelungsbereiche beitragen. (Adressat: Bund)

Problematik der Dauergrünlandumwandlung in Gewässerrandstreifen beachten: Die in Kapitel 5.2.1 dargestellte Problematik hinsichtlich der Fünfjahresregelung sowie die abgeleiteten Handlungsempfehlungen gelten entsprechend auch für Gewässerrandstreifen. So führt die im Ordnungsrecht genutzte Fünfjahresregelung u. a. auch in Überschwemmungsgebieten immer wieder dazu, dass Grünland umgebrochen wird, um den Ackerstatus zu erhalten, auch wenn danach wieder Grünland eingesät wird. Eine Stichtagsregelung (Stichtag in der Vergangenheit) würde hier Abhilfe und Rechtssicherheit schaffen. Sinnvoll wäre es hierbei, Stichtagsregelungen zwischen Förder- und Ordnungsrecht einheitlich zu gestalten. (Adressat: Bund)

Die vielfältigen Ausnahmetatbestände überprüfen: Das Ordnungs- und Förderrecht ermöglicht eine Vielzahl an Ausnahmetatbeständen (z. B. Gewässer niedriger Ordnung, Ent- und Bewässerungsgräben, Regionen mit hoher Dichte an Gewässern). Die Notwendigkeit dieser pauschalen Ausnahmen sollte überprüft werden. (Adressat: Bund)

5.2.4 Handlungsempfehlungen zu Vorgaben der Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion (GLÖZ-Standard 5)

Ordnungsrecht stärken: Hinsichtlich der Begrenzung von Erosion ist der Handlungsbedarf hoch, um das Umweltambitionsniveau auch bei einem Wegfall des GLÖZ-Standards aufrechtzuerhalten. Dies betrifft insbesondere Ackerflächen und den proaktiven Schutz dieser Flächen, da das Ordnungsrecht im Wesentlichen den Erhalt von Dauergrünland sowie die Festlegung von Maßnahmen der Gefahrenabwehr und nicht der Vorsorge vorsieht. Hier ist eine Konkretisierung der „guten fachliche Praxis“ des BBodSchG § 17 sinnvoll, damit die Regelungen auch durch Behörden vollzogen werden können. Darüber hinaus sollten Vorsorgemaßnahmen durch die zuständigen Behörden verpflichtend angeordnet werden können. Notwendig ist u. a. die Konkretisierung der Begrifflichkeit „erhebliche Erosion“. (Adressat: Bund, Länder)

Hanglängenfaktor L bei Festsetzung der erosionsgefährdeten Flächen berücksichtigen: Sowohl Förder- als auch Ordnungsrecht verweisen bei der Festlegung der Erosionsgefährdung durch Wasser auf die DIN 19708 (ABAG). Dabei ist jedoch der Hanglängenfaktor L nur optional zu berücksichtigen. Dies sollte in eine verpflichtende Verwendung geändert werden, da die Hanglänge das Erosionsgeschehen wesentlich beeinflussen kann. (Adressat: Bund)

Weitere Maßnahmen neben Regelungen zum Einsatz des Pfluges prüfen: Bisher existieren im Rahmen des GLÖZ-Standards 5 lediglich Vorgaben für den Einsatz des Pfluges auf erosionsgefährdeten Standorten (siehe Kapitel 4.4.1). Weitere Maßnahmen wie hangparallele Bewirtschaftung, Direktsaatverfahren, Anlage von Grünstreifen und Hecken, Bodenbedeckung in sensiblen Zeiten usw. sind oft fachlich notwendig, um Erosion zu begrenzen. Ob diese besser über Ordnungs- oder Förderrecht umgesetzt werden, ist hier nicht Gegenstand der Diskussion. (Adressat: EU, Bund)

6 Schlussbetrachtungen

Landwirtschaftliche Betriebsleiter*innen, die Direktzahlungen im Rahmen der GAP erhalten, sind dazu verpflichtet, die Anforderungen der Konditionalität (GAB und GLÖZ-Standards) einzuhalten. Während die GAB als geltendes Ordnungsrecht auch bei einem Wegfall der Direktzahlungen oder einem Ausstieg der Betriebsleiter*innen aus diesen bestehen bleiben, müssten sich die Betriebsleiter*innen dann nicht mehr an die Regelungen der GLÖZ-Standards halten. In diesen Fällen wird das Umweltambitionsniveau ausschließlich durch das Ordnungsrecht sichergestellt, wenn von Fördermaßnahmen in der 2. Säule der GAP abgesehen wird. Aufgrund des gesunkenen Anforderungsniveaus einer Reihe von GLÖZ-Standards im Frühjahr 2024 auf EU-Ebene (EU VO 2024/0139) und als Folge zukünftig auch in Deutschland ist die Wahrscheinlichkeit gesunken, dass Betriebsleiter*innen auf Direktzahlungen verzichten werden, um die GLÖZ-Standards nicht mehr einhalten zu müssen. Dennoch ist die Frage relevant, welches ordnungsrechtliche Anforderungsniveau bei einem kompletten Wegfall der GLÖZ-Standards gilt – angesichts der Überlegungen, die Direktzahlungen in den nächsten Förderperioden der GAP auslaufen zu lassen (Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) 2021). In der vorliegenden Studie wurde dieser Fragestellung für die GLÖZ-Standards 1, 2, 4, 5 nachgegangen. Dabei wurden die GLÖZ-Standards betrachtet, wie sie zu Beginn der Förderperiode für Deutschland festgelegt wurden.

Der Vergleich des in den GLÖZ-Standards und im Ordnungsrecht formulierten Umweltambitionsniveaus zeigt, dass insbesondere im Hinblick auf den GLÖZ-Standard 2 (Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren) und den GLÖZ-Standard 5 (Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion) Regelungslücken entstehen, sollten die GLÖZ-Standards nicht mehr eingehalten werden (müssen). Bezüglich des Schutzes von Dauergrünland (GLÖZ-Standard 1) ergibt sich ein differenziertes Bild (Umwandlung im Sinne von Nutzungsänderungen im Ordnungsrecht als Eingriff definiert, Narbenerneuerungen fallen in der Normallandschaft unter das Landwirtschaftsprivileg und sind nach Ordnungsrecht dementsprechend erlaubt). Die Regelungen des Ordnungsrechtes zu Gewässerrandstreifen formulieren im Vergleich zum GLÖZ-Standard 4 ein relativ ambitionierteres Umweltambitionsniveau. Der Wegfall des GLÖZ-Standards würde hier nicht zu einer wesentlichen Absenkung des Umweltambitionsniveaus führen.

Aus verschiedenen Gründen (siehe Kapitel 2) wurden in der vorliegenden Studie nur die GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5 betrachtet. Eine entsprechende Untersuchung der weiteren GLÖZ-Standards erscheint sinnvoll, um auch für diese eventuelle Regelungslücken zu identifizieren und entsprechende Handlungsempfehlungen formulieren zu können. Vermutlich werden die Regelungslücke und der daraus entstehender Regelungsbedarf insbesondere bei den GLÖZ-Standards besonders groß sein, zu denen es wenige oder kaum ordnungsrechtliche Regelungen gibt (GLÖZ-Standards 6, 7 und 8). Dies betrifft vor allem den Bodenschutz und Flächen, die nicht produktiv genutzt werden. Insbesondere im Hinblick auf diese Themenbereiche besteht aufgrund der absehbaren Absenkungen des Umweltambitionsniveaus der GLÖZ-Standards Handlungsbedarf, um den entsprechenden Schutz von Umwelt und Natur zu sichern.

Im Folgenden werden die Einschränkungen der vorliegenden Untersuchung dargestellt, die gleichzeitig weitere Forschungsfragen aufwerfen.

Die vorliegende Untersuchung betrachtet den Stand ausgewählter GLÖZ-Standards, wie sie zu Beginn der Förderperiode festgelegt wurden. Die 2024 teils überarbeiteten, im Umweltambitionsniveau reduzierten Anforderungen der GLÖZ-Standards sind nicht Gegenstand der Betrachtungen. Ein zukünftig geringeres Umweltambitionsniveau der GLÖZ-Standards könnte den Abstand zwischen Ordnungsrecht und den GLÖZ-Standards in einigen Bereichen verringern, den Regelungsbedarf aus Sicht von Umwelt- und Naturschutz in diesen Fällen aber erhöhen. In anderen Bereichen könnte eine Absenkung des Umweltambitionsniveaus der GLÖZ-Standards dazu führen, dass zwar Förderrecht eingehalten wird, gleichzeitig aber gegen geltendes Ordnungsrecht verstoßen wird.

Festzuhalten ist, dass im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Regelungsfähigkeit und auch Regelungslücken identifiziert wurden. Bisher nicht untersucht wurden der Vollzug der Regelungen sowie Lücken im Kontroll- und Sanktionssystem. Dabei kann das Umweltambitionsniveau des Förder- und/oder Ordnungsrechtes nur bei entsprechender Durchsetzung der Regelungen gesichert werden. Der Vollzug des Ordnungsrechtes insgesamt kann aktuell jedoch als nicht zufriedenstellend bezeichnet werden (Europäischer Rechnungshof 2016; Frank und Meyerholt 2016; Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser und Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz 2021).

Vor allem das Förderrecht sieht die Möglichkeit von Ausnahmen z. B. für kleine Betriebe bzw. Betriebe mit bestimmten Eigenschaften vor (EU VO 2024/0139, VO 2021/2115). Diese können den Geltungsbereich der Regelungen unter Umständen wesentlich einschränken. Ausnahmen in dieser Form sieht das Ordnungsrecht i. d. R. nicht vor. Der Geltungsbereich des Ordnungsrechtes dürfte somit diesbezüglich umfassender sein als der des Förderrechtes. Die Ausnahmen im Förderrecht werden in Zukunft noch zunehmen, da eine Ausnahme von Kontrollen und Sanktionen für kleine Betriebe von der EU verbindlich beschlossen wurde. Dies könnte somit dazu führen, dass zwar Verstöße gegen das Ordnungsrecht bestehen, Agrarzahlungen aber dennoch gezahlt werden. Diese Problematik wird zukünftig verstärkt zu berücksichtigen sein.

Das Förderrecht und das Ordnungsrecht weisen grundsätzliche Schwächen auf, die sich unabhängig von der genannten Fragestellung ergeben. Hierzu zählt bspw. im Hinblick auf das Ordnungsrecht die „Herstellung europarechtskonformer Rechtszustände“ z. B. bezüglich der Vogelschutzrichtlinie (Vertragsverletzungsverfahren). „Die seit Jahrzehnten unbefriedigenden Zustände und Trends bei wildlebenden Arten, Ökosystemen, Böden und Gewässer in Deutschland sowie die erforderliche umfangreiche Reduzierung von Treibhausgasemissionen der landwirtschaftlichen Bodennutzung lassen sich nicht mit ein paar wenigen gesetzgeberischen Feinjustierungen verbessern“, sondern erfordern wesentliche Änderungen und Anpassungen (Möckel 2020).

Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich bezüglich der Fragestellung, welches Umweltambitionsniveau in anderen Mitgliedstaaten der EU durch das Ordnungsrecht (und das entsprechende Kontroll- und Sanktionssystem) abgesichert wird. Hieraus lassen sich zum einen Aussagen treffen, welche Regelungslücken bei einem Wegfall der GLÖZ-Standards europaweit entstehen. Zum anderen ergeben sich Erkenntnisse bezüglich der durch das Ordnungsrecht beeinflussten Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in unterschiedlichen Mitgliedstaaten.

Offen bleibt die Frage, ob die im Förder- und Ordnungsrecht festgelegten Mindeststandards aus Umweltsicht überhaupt ausreichend dazu geeignet sind, bestehende Umweltziele zu realisieren oder ob darüber hinausgehende Standards oder Maßnahmen notwendig sind. Die in dieser Studie formulierten Handlungsempfehlungen fokussieren im Wesentlichen darauf, „Lücken“ zwischen Förder- und Ordnungsrecht zu schließen. Handlungsempfehlungen bezüglich der Adressierung von Umweltproblemen im Allgemeinen wurden nicht formuliert. Auch die Frage, welches Instrumentarium (z. B. Förder- oder Ordnungsrecht, aber auch weitere ökonomische Instrumente wie Steuern oder Zertifikatsysteme) genutzt werden sollte, welche Wechselwirkungen zwischen einzelnen Instrumenten zu beachten sind und auf welcher Ebene die Regelungen festgelegt werden sollten (z. B. auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene), wurde nicht betrachtet (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) 2019). Zugrunde liegt hier die bereits angedeutete Diskussion (siehe Kapitel 5.1), welcher Standard aus gesellschaftlicher Sicht als Anforderung bestehen sollte (und daher z. B. über das Ordnungsrecht geregelt werden sollte) und welche Anforderungen darüber hinaus zusätzlich existieren und dementsprechend über das Förderrecht honoriert werden sollten. Ziel sollte dabei sein, dass durch die Kombination von Instrumenten bestehende Umweltziele auch tatsächlich und möglichst effizient erreicht werden können.

Literaturverzeichnis

BayNatSchG: Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz - BayNatSchG). Fassung vom 23. Dezember 2022.

BayWG: Bayerisches Wassergesetz (BayWG). Fassung vom 9. November 2021.

BBodSchG: Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz). Fassung vom 25. Februar 2021.

BBodSchV: Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung. Fassung vom 9. Juli 2021.

Biokraft-NachV: Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung. Fassung vom 2. Dezember 2021.

BNatSchG: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG). aktuelle Fassung vom 8. Dezember 2022.

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser; Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2021): Degradation von Böden - Bodenerosion durch Wasser. Positionspapier. Hg. v. LAWA und LABO. München.

Deutsches Institut für Normung (DIN) (2013): DIN 19706: Bodenbeschaffenheit - Ermittlung der Erosionsgefährdung von Böden durch Wind. Berlin. Online verfügbar unter https://www.din.de/de/mitwirken/normenausschuesse/naw/wdc-beuth:din21:169471310, zuletzt geprüft am 28.01.2025.

Deutsches Institut für Normung (DIN) (2022): DIN 19708: Bodenbeschaffenheit - Ermittlung der Erosionsgefährdung von Böden durch Wasser mit Hilfe der ABAG. Berlin. Online verfügbar unter https://www.din.de/de/mitwirken/normenausschuesse/naw/wdc-beuth:din21:355776188, zuletzt geprüft am 28.01.2025.

DGErhG M-V: Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland im Land Mecklenburg-Vorpommern (Dauergrünlanderhaltungsgesetz - DGErhG M-V). Fassung vom 10. Dezember 2012.

DGLG SH: Dauergrünlanderhaltungsgesetz Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland - Schleswig-Holstein. Fassung vom 06.12.2022.

DGrünV BW: Verordnung des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zum Anbau von Dauerkulturen auf Dauergrünland (Dauergrünlandverordnung). aktuelle Fassung vom 21. Dezember 2021.

DüV: Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (Düngeverordnung). Stand vom 10. August 2021.

ErosionsSchV BW: Verordnung des Ministeriums Ländlicher Raum zur Einteilung landwirtschaftlicher Flächen nach dem Grad der Erosionsgefährdung (Erosionsschutzverordnung). Fassung vom 29. Mai 2010.

EU (VO 2021/2115): Regulation of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013. Reg (EU) 2021/2115, vom 02.12.2021. In: *Official Journal of the European*. Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1645630724695&from=en, zuletzt geprüft am 23.02.2022.

EU (VO 2024/0139): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/2115 and (EU) 2021/2116 as regards good agricultural and environmental condition standards, schemes for climate, environment and animal welfare, amendments to CAP Strategic Plans, review of CAP Strategic Plans and exemptions from controls and penalties. 2024/0073(COD).

EU (VO 2024/1468): Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates ERORDNUNG vom 14. Mai 2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 in Bezug auf Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl, Änderungen der GAP-Strategiepläne, Überprüfung der GAP-Strategiepläne und Ausnahmen von Kontrollen und Sanktionen.

Europäischer Rechnungshof (2016): Vereinfachung der Cross-Compliance und Steigerung ihrer Wirksamkeit - nach wie vor eine Herausforderung. Sonderbericht Nr. 26. Luxemburg. Online verfügbar unter https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_26/SR_CROSS_COMPLIANCE_DE.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2024.

Feindt, P. H.; Grohmann, P.; Häger, A.; Krämer, C. (2021): Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau (TEXTE, 91/2021). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-06-14_texte_91-2021_wirksamkeit_gap.pdf, zuletzt geprüft am 29.04.2024.

FFH-RL: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Frank, G.; Meyerholt, U. (Hg.) (2016): Schriftenreihe Wirtschaft & Öffentliches Recht. Umweltrecht. *Schriftenreihe Wirtschaft & Öffentliches Recht*. Oldenburg: BIS-Verlag der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

GAPDZG: Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-DirektzahlungenGesetz). 16.07.2021.

GAPDZV: Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAPDirektzahlungen-Verordnung). 24.01.2022.

GAPKondG: GAP-Konditionalitäten-Gesetz - GAPKondG. Fassung vom 16. Juli 2021.

GAPKondV: GAP-Konditionalitäten-Verordnung - GAPKondV. Fassung vom 9. Dezember 2022.

GewDV NI: Verordnung über Gebiete mit hoher Gewässerdichte. Fassung vom 24. Februar 2022. Online verfügbar unter https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/ed4ea996-3386-3449-8b4f-0d797d9a3f50, zuletzt geprüft am 25.10.2023.

Haß, M.; Deblitz, C.; Freund, F.; Kreins, P.; Laquai, V.; Offermann, F. et al. (2022): Thünen-Baseline 2022 – 2032: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Braunschweig (Thünen Report, 100).

HmbBNatSchAG: Hamburgisches Gesetz zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (HmbBNatSchAG). Fassung vom 24. Januar 2020.

Landwirtschaftskammer Niedersachsen (2024): Erhaltung von Dauergrünland als ein Standard für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) - Antragstellung 2024. Online verfügbar unter https://www.agrarfoerderung-niedersachsen.de/agrarfoerderung/news/40042_Erhaltung_von_Dauergruenland_als_ein_Standard_fuer_den_guten_landwirtschaftlichen_und_oekologischen_Zustand_von_Flaechen_GL%C3%96Z_-_Antragstellung_2023, zuletzt aktualisiert am 13.03.2024, zuletzt geprüft am 14.10.2024.

LLG BW: Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG). aktuelle Fassung vom 7. Februar 2023.

LNatSchG NRW: Gesetz zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW). Fassung vom vom 6.10.2023.

LNatSchG SH: Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz). Stand vom 24. Februar 2010.

Lübke, A.; Lorenz, M.; Rechenberg, J., Walter, A.-B., Köder, L.; Krämer, C. Röder, N. (2025): Vergleich der aus den GLÖZ-Standards 1, 2, 4 und 5 resultierenden Umweltschutzanforderungen mit dem geltenden Ordnungsrecht. Dessau-Roßlau (UBA Texte, 79/2025).

LwG LSA: Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt. Fassung vom vom 10. Dezember 2010.

Möckel, S. (2020): Rechtliche Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung in Deutschland: Defizite und Reformerfordernisse. o.A.

NatSchG BW: Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz). Fassung vom 7. Februar 2023.

NNatSchG: Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Stand vom 22. September 2022.

NWG: Niedersächsisches Wassergesetz (NWG). Fassung vom 22. September 2022.

PflSchAnwV: Verordnung über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel (Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung). Fassung vom 1. Juni 2022.

Raab, L.; Krämer, C.; Birkenstock, M.; Röder, N.; Sietz, D.; Pingel, M. et al. (2024): Bewertung der agrarraumspezifischen Wirksamkeit und Realisierbarkeit existierender Politikziele und -maßnahmen zum Schutz der Biodiversität. 2. Teilbericht des Projektes BM-Landwirtschaft. Braunschweig (Thünen Working Paper).

Röder, N. (2024): Welche Probleme muss eine GAP von morgen lösen können – und welche nicht? Vortrag auf der Tagung "Neue Perspektiven für die GAP – wissenschaftliche Erkenntnisse für eine zukunftsfähige Agrarumweltpolitik".

Schütze, B.; Tönshoff, C. (2024): Praxiswissen Hecken. Förderung für Heckenneuanlage und -pflege: Welche Unterstützungsmöglichkeiten gibt es? Thünen Institut. Braunschweig.

SNG: Gesetz zum Schutz der Natur und Heimat im Saarland, Saarländisches Naturschutzgesetz (SNG). Fassung vom 8. Dezember 2021.

Verbände-Plattform (2023): Zukunft gestalten: Gemeinsam für eine krisenfest, ökologischere und gerechte Landwirtschaft und Agrarpolitik. Ziele, Forderungen und Vorschläge der Verbände-Plattform für die GAP-Reform nach 2027 und Schritte des Übergangs. Berlin, Hamm/Westfalen.

VS-RI: Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. Stand vom 30. November 2009.

WG BW: Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG). Fassung vom 7. Februar 2023.

WHG: Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG). aktuelle Fassung vom 3. Juli 2023.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) (2018): Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme. Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme. Berlin.

WRRL: Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik. Stand vom 23. Oktober 2000.

Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Berlin.

Anhang

Anhang 1: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Dauergrünlandschutz im Vergleich zur Bundesgesetzgebung

Baden-Württemberg

- Baden-Württemberg regelt, dass auf Grundstücken der öffentlichen Hand im Außenbereich sicherzustellen ist, dass die gute fachliche Praxis eingehalten wird (NatSchG BW § 2 Abs. 4), d. h., dass bei der Verpachtung staatlicher Grundstücke sichergestellt werden soll, dass der Grünlandschutz nach BNatSchG § 5 Abs. 2 gewährleistet ist. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der Nutzen doppelt eingeschränkt ist: Die Beschränkung auf sensible Flächen des BNatSchG § 5 Abs. 2 bleibt bestehen und zusätzlich kommt eine weitere Beschränkung auf Flächen der öffentlichen Hand hinzu. Im Ergebnis kann NatSchG BW § 2 Abs. 4 damit zwar ein hohes Schutzniveau gewährleisten, da keine Ausnahmen ersichtlich sind, jedoch nur für einen verhältnismäßig kleinen Teil des Grünlandes.
- LLG BW § 27a Abs. 1–3 beschränkt sich in seinem Anwendungsbereich auf Grünlandflächen, die vor dem 01.01.2015 entstanden sind. Diese schützt es jedenfalls bilanziell sehr gut, da sie primär nur bei Schaffung einer Ausgleichsfläche – Ersatzmaßnahmen bzw. -zahlungen sind nicht möglich – umgewandelt werden dürfen (LLG BW § 27a Abs. 2). Hervorzuheben sind das absolute Verbot der Umwandlung von Moorflächen (LLG BW § 27a Abs. 2) und die stärkeren Beschränkungen auf besonders stark erosionsgefährdeten Flächen (LLG BW § 27a Abs. 2). Insgesamt bietet LLG BW § 27a Abs. 1–3 einen sehr soliden Schutz für die von ihm erfassten Flächen.

Bayern

- BayNatSchG § 3 Abs. 3 regelt die gute fachliche Praxis in Bayern abweichend von BNatSchG § 5 und enthält eine eigene Regelung zum Grünlandumbruch. Er schützt nur Grünlandflächen in bestimmten Gebieten, diese aber nicht nur bilanziell, sondern absolut vor jeder Umwandlung. Problematisch ist die unklare Auslegung der Soll-Bestimmung, die zu Unsicherheiten bei den Fragen führt, wann Grünland erhalten werden muss und wann Anordnungen der Behörde rechtmäßig sind.
- Eine gewisse Dopplung tritt mit BayNatSchG § 3 Abs. 4 auf, der einerseits Grünlandflächen generell vor Umwandlungen schützt, soweit sie vor dem 01.01.2021 entstanden sind, andererseits Grünlandbiotope besonders schützt (BayNatSchG § 3 Abs. 4). Ein Problem besteht hier vor allem in der Frage, wann eine Grünlandfläche „auf Dauer angelegt“ ist. Dies wurde bislang noch nicht zufriedenstellend geklärt. Dennoch kann ein effektiver bilanzieller Grünlanderhalt gewährleistet werden, da Umwandlungen nur bei Schaffung von Ausgleich zulässig sind (BayNatSchG § 3 Abs. 5). Grünlandbiotope werden zusätzlich vor umbrechenden und umbruchlosen Pflegemaßnahmen geschützt. Eine gewisse Schwäche liegt im Fehlen einer Anordnungsbefugnis für Maßnahmen bei Verstößen gegen die Regelung. In aller Regel wird eine Grünlandumwandlung zwar auch einen Eingriff darstellen, allerdings erhöht sich der Ermittlungsaufwand der Behörde durch Prüfung der Eingriffsregelung erheblich.

Mecklenburg-Vorpommern

- Das DGErhG M-V (Dauergrünlanderhaltungsgesetz) schützt Grünlandflächen umfassend vor Umwandlungen und Umbruch und enthält keine relevanten Ausnahmen. Darüber hinaus kann eine Ausnahmegenehmigung regelmäßig nur erteilt werden, wenn das Grünland auf keiner sensiblen Fläche (DGErhG M-V § 3 Abs. 1) liegt und zugleich an anderer Stelle neues Grünland angelegt wird. Die zusätzliche Regelung in DGErhG M-V § 1a verbessert die Rechtssicherheit bezüglich der Frage, ob das Grünland schon

geschütztes Dauergrünland ist. Kritisch ist lediglich die vereinfachte Genehmigungsmöglichkeit für Energieholzplantagen (DGErhG M-V § 3 Abs. 2) zu betrachten. Dennoch lässt sich die Regelung insgesamt als Musterregelung für den Grünlandschutz beschreiben.

Niedersachsen

- Hinsichtlich des Schutzniveaus liegt NNatSchG § 2a auf einer vergleichbaren Ebene wie DGErhG M-V: auch dieser verbietet Umwandlungen und Umbrüche von Dauergrünland und beschränkt zusätzlich auch auf Grünlandflächen das Pflügen mit darauffolgender Neuansaat. Allerdings beschränkt er sich in seinem Anwendungsbereich auf sensible Grünlandstandorte (NNatSchG § 2a Abs. 2).

Nordrhein-Westfalen

- LNatSchG NRW § 4 diente als Vorbild für BayNatSchG § 3 Abs. 4 und bietet damit im Wesentlichen denselben Schutz. Allerdings enthält er keine Ausnahme für Flächen, die vor dem 01.01.2021 Grünland wurden, und zusätzlich mit LNatSchG NRW § 2 Abs. 1 auch eine Grundlage für behördliche Anordnungen bei Verstößen. Darüber hinaus sind die Unklarheiten bezüglich der Frage, wann eine Grünlandfläche „auf Dauer angelegt“ ist hier geringer.

Schleswig-Holstein

- § 1–4 des Dauergrünlanderhaltungsgesetzes von Schleswig Holstein (DGLG SH) erfassen zwar nur Grünland auf bestimmten Standorten, gehen hier jedoch weiter als die anderen Gesetze mit derartigen Beschränkungen. Zugleich enthalten sie nicht nur Beschränkungen für Grünlandumwandlungen (DGLG SH § 3 Abs. 1), sondern auch für Umbrüche (DGLG SH § 3 Abs. 4) und sonstige Maßnahmen, die die Grasnarbe zerstören (DGLG SH § 3 Abs. 3). Die Genehmigungsvoraussetzungen für Umwandlungen sind dabei sehr hoch und beinhalten zusätzlich immer die Schaffung eines Ausgleichs (DGLG SH § 4 Abs. 1). Die alte Fassung des Gesetzes erfasste noch alle Grünlandflächen unabhängig von ihrem Standort (DGLG SH a. F. § 3 Abs. 1), verbot nahezu ausnahmslos Umwandlungen (DGLG SH a. F. § 4 Abs. 1, 2) und weitgehend auch Umbrüche (DGLG SH a. F. § 3 Abs. 2) und bot damit einen besseren Schutz.

Quelle: Kapitel 3.4 „Fazit GLÖZ 1“ in Lübke et al. (2025), leicht gekürzt.

Anhang 2: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Erosionsschutz im Vergleich zur Bundesgesetzgebung

Baden-Württemberg

- LLG BW § 27a befasst sich mit dem Erhalt von Dauergrünland. Dabei regelt LLG BW § 27a Abs. 2, dass auf stark wassererosionsgefährdeten Flächen (Erosionsgefährdungsklasse $CC_{Wasser\ 2}$; zu bestimmen nach ErosionsSchV BW) die Umwandlung von Dauergrünland grundsätzlich verboten ist. Unter bestimmten Voraussetzungen kann gemäß der Dauergrünlandverordnung (DGrünV BW) § 2 Abs. 2 i. V. m. § 3 Abs. 1, 3 für den folgenden Anbau bestimmter Dauerkulturen eine Ausnahmegenehmigung für die Umwandlung von Dauergrünland erteilt werden Der durch LLG BW § 27a Abs. 1–3 vermittelte Erosionsschutz bleibt in einem mäßigen Bereich. Positiv ist hervorzuheben, dass die Norm relativ strenge Vorgaben für die Umwandlung von Dauergrünlandflächen aufstellt. Allerdings beschränkt sie sich zum einen auf Dauergrünlandflächen und erfasst zugleich nur solche, die vor dem 01.01.2015 entstanden sind. Zum anderen erfasst sie nur Flächen, die durch Wassererosion stark gefährdet sind. Auf weniger gefährdeten Flächen ist eine Umwandlung bei Schaffung von Ausgleichsflächen jederzeit möglich, was dem Erosionsschutz auf den konkreten Flächen zuwiderläuft. Darüber hinaus bestehen erhebliche Unklarheiten bezüglich der Frage, ob Dauergrünlandflächen überhaupt als erosionsgefährdet eingestuft werden können. Aufgrund dieser zahlreichen Probleme fällt das Schutzniveau des LLG BW § 27a hinter das des GLÖZ-Standard 5 zurück.
- Hinsichtlich der Kulisse erosionsgefährdeter Standorte ist zu berücksichtigen, dass Flurstücke, die teilweise als Acker und als Grünland genutzt werden, ab einem Grünlandanteil von 50 % in die Erosionsgefährdungsklasse $CC_{Wasser\ 0}$ eingeteilt werden und damit als nicht erosionsgefährdet gelten. „Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass Flurstücke, die zu 100 % als Grünland genutzt werden, auch in die Erosionsgefährdungsklasse $CC_{Wasser\ 0}$ eingeteilt werden müssten. Damit würde der effektive Anwendungsbereich des (LLG BW § 27a Abs. 2) erheblich schrumpfen. In Anbetracht der Gesetzesbegründung liegt es nahe, dass dieses Problem beim Verweis auf die Erosionsschutzverordnung vom Gesetzgeber übersehen wurde. Ein Auslegungsansatz, der das Ziel des Erosionsschutzes stärker berücksichtigen würde, könnte darin bestehen, dass auf die hypothetische Erosionsgefährdung der Fläche ohne Grünland, also nach der Umwandlung, abgestellt wird.“ (siehe Kapitel 3.3.2.2 „Begriffsbestimmungen“ in Lübke et al. (2025)).

Bayern

- BayNatSchG § 3 Abs. 3 enthält Regelungen zum Erhalt von Grünland u. a. auf erosionsgefährdeten Flächen. Er regelt die gute fachliche Praxis in Bayern abweichend von BNatSchG § 5. Er kann einen gewissen Erosionsschutz gewährleisten, da er Grünlandflächen auf erosionsgefährdeten Standorten absolut erhält. Problematisch sind die Beschränkung auf Grünland und die Unklarheiten hinsichtlich der Auslegung der „Soll“-Bestimmung. Deswegen bleibt auch er hinter dem GLÖZ-Standard 5 zurück.
- BayNatSchG § 3 Abs. 4 kann keinen effektiven Erosionsschutz gewährleisten, weil er Grünlandumwandlungen bei Schaffung von Ausgleichsflächen zulässt. Die weiteren Probleme hinsichtlich der Durchsetzung und des Grünlandbegriffes kommen dabei noch hinzu.

Mecklenburg-Vorpommern

- Im DGErhG M-V finden sich Bestimmungen zum Schutz von Grünland. Für Grünland auf u. a. erosionsgefährdeten Flächen ist dabei eine Genehmigung für Umbrüche oder Umwandlungen nur in Ausnahmefällen vorgesehen. Die Regelungen gewährleisten für Grünlandflächen an erosionsgefährdeten

Standorten ein hohes Schutzniveau, da Umwandlungen und Umbrüche grundsätzlich nicht möglich sind. Aufgrund ihrer Beschränkung auf Grünlandflächen fällt sie allerdings hinter den GLÖZ-Standard 5 zurück.

Niedersachsen

- NNatSchG § 2a verbietet Grünlandumbrüche u. a. auf erosionsgefährdeten Flächen. Zusätzlich enthält er auch Regelungen für das Pflügen auf Grünlandflächen. Da aber nur Grünland geschützt wird, erreichen sie das Schutzniveau des GLÖZ-Standards 5 nicht.

Schleswig-Holstein

- Die DGLG § 1–4 bestimmen, dass die Umwandlung von Dauergrünland u. a. auf erosionsgefährdeten Flächen verboten ist und regeln darüber hinaus auch die Bodenbearbeitung und das Pflügen auf diesen Flächen. Sie schützen Dauergrünland an erosionsgefährdeten Standorten und enthalten Regelungen zur Boden-
bearbeitung. Umwandlungsgenehmigungen sind nur in Ausnahmefällen vorgesehen. Aufgrund ihrer Beschränkung auf Dauergrünland bleiben jedoch auch sie hinter dem Schutzniveau des GLÖZ-Standards 5 zurück.

Quelle: Kapitel 4.3 „Ordnungsrechtliche Regelungen der Länder“ in Lübke et al. (2025), leicht gekürzt.

Anhang 3: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zum Schutz von Feuchtgebieten und Mooren im Vergleich zur Bundesgesetzgebung

Baden-Württemberg

- LLG BW § 27a Abs. 4 regelt die Entwässerung von Dauergrünland. Er sieht vor, dass die Neuanlage oder wesentliche Änderung einer Anlage zur Entwässerung von Dauergrünland verboten sind. (…) Eine Genehmigung für Entwässerungen kann erteilt werden, wenn ihr „Belange des Klimaschutzes, Bodenschutzes, Naturschutzes, Gewässer- und Hochwasserschutzes oder der Anpassung an die unvermeidbaren Folgen des Klimawandels nicht entgegenstehen“ (LLG BW § 27a Abs. 4). (…) Die Erhaltung oder Instandsetzung bestehender Entwässerungsanlagen ist von der Regelung auch dann nicht erfasst, wenn sie zu einer Beeinträchtigung geschützter Flächen führt. Das Schutzniveau von LLG BW § 27a entspricht damit annähernd dem des GLÖZ 2: Umwandlungen sind ausnahmslos verboten, allerdings sind sonstige Eingriffe in den Boden nicht geregelt. Auch LLG BW § 27a Abs. 4 weist hinsichtlich der Entwässerung Ähnlichkeiten zum GLÖZ 2 auf. (…) Bei der Absenkung des Entwässerungsniveaus sind die Anforderungen jedoch geringer. Problematisch ist vor allem, dass nur Dauergrünlandflächen erfasst sind.
- NatSchG BW § 2 Abs. 4 normiert, dass Grundstücke der öffentlichen Hand im Außenbereich auf Moor- und Niedermoorböden oder solchen mit hohem Grundwasserstand möglichst als Dauergrünland oder in einem naturschutzfachlich höherwertigen Zustand erhalten bleiben oder, sofern sie als Ackerfläche genutzt werden, in Dauergrünland oder einen naturschutzfachlich höherwertigen Zustand überführt werden. Zur Ermittlung des tatsächlichen Schutzes wäre es erforderlich, zu prüfen, in welchem Ausmaß landeseigene Flächen landwirtschaftlich genutzt werden und inwieweit die Regelung bloß als politischer Programmsatz angesehen wird oder tatsächlich durchgesetzt wird.

Bayern

- BayNatSchG § 3 Abs. 4 regelt die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft in Bayern und bestimmt in Abweichung von BNatSchG § 5 Abs. 2 weitere Verbote bei landwirtschaftlichen Tätigkeiten. Verboten ist das Absenken des Grundwasserstands in Nass- und Feuchtgrünland sowie auf entsprechenden Brachen und auf Moor- und Anmoorstandorten. Wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen oder ersetzt werden können, besteht die Möglichkeit einer Ausnahme auf Antrag (vgl. BNatSchG § 15 Abs. 2). Es besteht daneben auch die Möglichkeit einer Befreiung nach BNatSchG § 67 Abs. 1. Von dem Verbot der Absenkung des Grundwasserstandes sind bestehende Absenkungs- und Drainagemaßnahmen ausgenommen (BayNatSchG Art. 3 Abs. 4), wohl auch, wenn diese den Grundwasserstand weiter senken.
- BayNatSchG § 3 Abs. 3 schützt Grünlandflächen in Feuchtgebieten, nicht nur bilanziell, sondern absolut vor jeder Umwandlung. Problematisch ist die unklare Auslegung der Soll-Bestimmung in BayNatSchG § 3 Abs. 3, die zu Unsicherheiten bei den Fragen führt, wann Grünland erhalten werden muss und wann Anordnungen der Behörde rechtmäßig sind. Eine gewisse Dopplung tritt mit BayNatSchG § 3 Abs. 4 auf, der einerseits Grünlandflächen unabhängig vom Standort generell vor Umwandlungen schützt, soweit sie vor dem 01.01.2021 entstanden sind, andererseits Feuchtgebiete besonders schützt (BayNatSchG § 3 Abs. 4). Ein Problem besteht hier vor allem in der Frage, wann eine Grünlandfläche „auf Dauer angelegt“ ist. Diese wurde bislang noch nicht zufriedenstellend geklärt. Im Vergleich zu GLÖZ 2 kann jedoch nur bilanzieller Grünlanderhalt gewährleistet werden, da Umwandlungen bei Schaffung von Ausgleich zulässig sind (BayNatSchG § 3 Abs. 5). Grünlandbiotope werden zusätzlich vor umbrechenden und umbruchlosen Pflegemaßnahmen geschützt und Feuchtgebiete vor Entwässerungen. Das Schutzniveau der Feuchtgebiete liegt dabei aufgrund der verpflichtenden Ersatz- oder Ausgleichsmaßnahmen (BayNatSchG § 3 Abs. 5) über dem des GLÖZ 2. Eine gewisse Schwäche des BayNatSchG § 3 Abs. 4 liegt im Fehlen einer Anordnungs-

befugnis für Maßnahmen bei Verstößen gegen die Regelung. In aller Regel wird eine Grünlandumwandlung oder Feuchtgebietsentwässerung zwar auch einen Eingriff darstellen, allerdings erhöht sich der Ermittlungsaufwand der Behörde durch Prüfung der Eingriffsregelung erheblich.

Mecklenburg-Vorpommern

- Das DGErhG M-V schützt Grünland unabhängig vom Standort umfassend vor Umwandlungen und Umbruch und enthält keine relevanten Ausnahmen. Darüber hinaus kann eine Ausnahmegenehmigung regelmäßig nur erteilt werden, wenn das Grünland auf keiner sensiblen Fläche (u. a. Moore und Feuchtgebiete (DGErhG M-V § 3 Abs. 1)) liegt und zugleich an anderer Stelle neues Grünland angelegt wird. Die zusätzliche Regelung in DGErhG M-V § 1a verbessert die Rechtssicherheit bezüglich der Frage, ob das Grünland schon geschütztes Dauergrünland ist. Kritisch ist lediglich die vereinfachte Genehmigungsmöglichkeit für Energieholzplantagen (DGErhG M-V § 3 Abs. 2) zu betrachten. Damit gewährleistet das DGErhG M-V zumindest für Grünlandumwandlungen ein annähernd vergleichbares Schutzniveau wie der GLÖZ 2.

Niedersachsen

- Hinsichtlich des Schutzniveaus ist NNatSchG § 2a mit den Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern vergleichbar: Auch dieser verbietet ausnahmslos Umwandlungen und Umbrüche von Dauergrünland und beschränkt Grünlandumbrüche zur Grasnarbenerneuerung in Mooren und Feuchtgebieten erheblich. Damit entspricht sein Schutzniveau ziemlich genau dem von GLÖZ 2.

Nordrhein-Westfalen

- LNatSchG NRW § 4 diente als Vorbild für BayNatSchG § 3 Abs. 4 und bietet damit im Wesentlichen denselben Schutz. Für Flächen, die aufgrund von Verträgen zu Dauergrünland wurden, gewährt LNatSchG § 4 Abs. 3 allerdings eine Ausnahme: Nach Beendigung des Vertrags kann eine zuvor rechtmäßig ausgeübte landwirtschaftliche Nutzung wiederaufgenommen werden, sofern der Vertrag keine entgegenstehenden Regelungen enthält. Ebenso wird die Unterhaltung bestehender Entwässerungseinrichtungen als zulässig eingestuft.

Saarland

- SNG § 32 Abs. 3 enthält ein spezielles, artenschutzrechtliches Verbot zum Schutz von u. a. Feuchtgebieten: Es ist verboten, diese vom 01.03. bis zum 15.09. in der freien Landschaft zu schädigen oder zu beseitigen. Durch diese zeitliche und räumliche Eingrenzung wird der Anwendungsbereich von SNG § 32 erheblich eingeschränkt. Insbesondere kann er keinen Schutz vermitteln, wenn eine Entwässerung nicht zugleich den Artenschutz beeinträchtigt. Aber selbst dann sind Entwässerungen im Herbst und Winter uneingeschränkt möglich. Daher kann er kein mit dem GLÖZ 2 vergleichbares Schutzniveau gewährleisten.

Schleswig-Holstein

- DGLG SH §§ 1–4 erfassen u. a. Grünland in Mooren und Anmooren und bieten hier ein relativ hohes Schutzniveau. Dabei enthalten sie nicht nur Beschränkungen für Grünlandumwandlungen (DGLG SH § 3 Abs. 1), sondern auch für Umbrüche (DGLG SH § 3 Abs. 4) und sonstige Maßnahmen, die die Grasnarbe zerstören (DGLG SH § 3 Abs. 3). Die Genehmigungsvoraussetzungen für Umwandlungen sind dabei sehr hoch und beinhalten zusätzlich immer die Schaffung eines Ausgleichs (DGLG SH § 4 Abs. 1).
- DGLG SH § 5 verbietet die Anlage neuer Drainagen oder Gräben zur Entwässerung von Dauergrünland in Moor- und Anmoorgebieten (…). Von dem Verbot ausgenommen sind die Erhaltung und Instandsetzung der Anlagen auch dann, wenn sie die Flächen beeinträchtigen. DGLG SH § 5 liegt hinsichtlich des Schutzniveaus über dem des GLÖZ 2, da Ausnahmen nur bei unzumutbaren Belastungen möglich sind. Problematisch ist allerdings, dass es sich auf Dauergrünlandflächen beschränkt.

Quelle: Kapitel 4.3 „Ordnungsrechtliche Regelungen der Länder“ in Lübke et al. (2025), leicht gekürzt.

Anhang 4: Überblick und Einordnung relevanter Abweichungen in landesrechtlichen Regelungen zu Gewässerrandstreifen im Vergleich zur Bundesgesetzgebung

Baden-Württemberg

- NatSchG BW § 2 Abs. 4 regelt, dass Gewässerrandstreifen auf Grundstücken der öffentlichen Hand im Außenbereich möglichst als Dauergrünland oder in einem naturschutzfachlich höherwertigen Zustand erhalten bleiben oder, sofern sie als Ackerfläche genutzt werden, in Dauergrünland oder einen naturschutzfachlich höherwertigen Zustand überführt werden. Die Regelung lässt sich aufgrund ihres ausschließlichen Bezuges auf die Nutzungsart nur schwer mit dem GLÖZ 4 vergleichen. Allgemein lässt sich festhalten, dass die Vorgaben des NatSchG BW § 2 Abs. 4 jedoch eine sinnvolle Ergänzung zu weiteren Vorschriften über Gewässerrandstreifen darstellen.

Niedersachsen

- Die Verordnung über Gebiete mit hoher Gewässerdichte(GewDV NI) befasst sich mit Gewässerrandstreifen in Gebieten mit hoher Gewässerdichte. Gemäß NWG § 58 Abs. 1 liegt ein Gebiet mit hoher Gewässerdichte vor, wenn sich mehr als 3 % der landwirtschaftlichen Fläche einer Gemeinde innerhalb von Gewässerrandstreifen befinden. GewDV NI § 1 Abs. 2 regelt, dass die Breite des Gewässerrandstreifens auf Futteranbauflächen an Gewässern zweiter und dritter Ordnung auf 1 m reduziert ist. GewDV NI § 1 Abs. 3 enthält darüber hinaus weitere Vorgaben für die Flächenbewirtschaftung: Auf Ackerflächen für den Grundfutteranbau muss eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke vorliegen. Außerdem darf eine Bodenbearbeitung zur Erneuerung des Pflanzenbewuchses einmal in fünf Jahren durchgeführt werden. Die GewDV gilt nur für Gemeinden, die ausdrücklich in der Anlage aufgelistet sind (GewDV NI § 1 Abs. 1). Diese befinden sich weit überwiegend in den Küstenregionen und in der Nähe der Elbe und Weser. Von der Verordnung ausgenommen sind Fließgewässer nach Anlage 1 Nr. 2.1 der OGewV (GewDV NI § 1 Abs. 4). Die GewDV NI reduziert die Breite der Gewässerrandstreifen in bestimmten Gemeinden Niedersachsens auf 1 m und gewährleistet damit nur ein sehr geringes Schutzniveau. Positiv zu bewerten sind zwar die weiteren Vorgaben zur Bewirtschaftung der Flächen, allerdings ist problematisch, dass der Abstand von 1 m auch durch die in der bundesrechtlichen PflSchAnwV vorgesehene Abweichungsmöglichkeit übernommen wird, sodass auch das Schutzniveau des Bundesrechts reduziert wird.

Schleswig-Holstein

- Das DGLG SH enthält insbesondere Regelungen zum Erhalt und zur Bewirtschaftung von Dauergrünland auf bestimmten Flächen, zu denen auch Gewässerrandstreifen gehören (DGLG SH § 3 Abs. 1). Da das DGLG SH sich auf Regelungen zum Erhalt und zur Bewirtschaftung von Dauergrünland beschränkt, ist ein Vergleich mit dem GLÖZ-Standard 4 nur schwer möglich. Es dürfte sich aber um eine sinnvolle Ergänzung zu den Regelungen bezüglich Gewässerrandstreifen handeln.

Quelle: Kapitel 3.3 „Ordnungsrechtliche Regelungen der Länder“ in Lübke et al. (2025), leicht gekürzt.

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – *Suggested source citation:*
Krämer, C., Köder, L., Röder, N., Rechenberg, J., Walter, A.-B., Ehlers, K. (2025) Vergleich ausgewählter Regelungen der Standards zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) und des Ordnungsrechtes in Deutschland – mögliche Regelungslücken bei einer nicht mehr flächendeckenden Anwendung bzw. einem Wegfall der GLÖZ-Standards als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Thünen Working Paper 272. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig. https://doi.org/10.3220/253-2025-71

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.

THÜNEN

Thünen Working Paper 272

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/253-2025-71
urn:nbn:de:gbv:253-2025-000096-2