

Vortragsmanuskript

Sehr geehrte Damen und Herren, ich darf vorwegnehmen, dass ich kein Experte im Agrarrecht bin, sondern Umweltrechtler, der sich ab und an auch mit agrarrechtlichen Fragestellungen zu befassen hat. Dies vorweggenommen, sehen Sie mir bitte nach, wenn mir an der einen oder anderen Stelle der Einblick und das Verständnis in die landwirtschaftliche Verwaltungspraxis fehlt.

In der Sache aber soll es – nachdem, wie ich dem Programm entnommen habe, am gestrigen Tag die Zielstellungen des Naturschutzes in Agrarlandschaften Gegenstand waren – im Folgenden um die Rahmenbedingungen für den Naturschutz in Agrarlandschaften gehen. „Agrar- und Umweltrecht“ heißt das Thema für die nächsten 1½ Stunden. Da es sich hierbei um ein weites Feld handelt, werde ich im Folgenden nur einen groben Überblick liefern und einige ausgewählte Aspekte vertiefend herausgreifen können. Ich werde zunächst die Begriffe des Agrar- und des Umweltrechts etwas näher erläutern, darauf aufbauend werde ich auf das Verhältnis beider Rechtsmaterien zueinander eingehen und schließlich über einzelne Fragestellungen in diesem Zusammenhang referieren, die mir besonders wichtig erscheinen.

1. Begriffsklärung

a) Agrarrecht

Ausgangspunkt meiner Betrachtung soll das Agrarrecht sein. Unter Agrarrecht versteht man gemeinhin die Summe derjenigen Rechtsnormen, die die Belange des Landwirtes, insbesondere des agrarwirtschaftlich tätigen Landwirtes regeln. Die Begriffe sind hier uneinheitlich, so liest man des Öfteren auch vom Landwirtschaftsrecht oder vom Bauernrecht¹. Für welchen Begriff man sich immer auch entscheiden mag, festzustellen bleibt, dass es in Deutschland kein allgemeines Agrargesetz im Sinne einer Sammlung aller oder zumindest der wichtigsten agrarrechtlichen Normen gibt. Vielmehr ist das Agrarrecht ein juristisches Patchwork². Das Komplizierte daran ist, dass das Agrarrecht teilweise völlig unterschiedliche Normen mit ebenso unterschiedlicher Zielrichtung umfasst. Während das Agrarrecht noch vor 20 Jahren im Wesentlichen das inzwischen vollständig europäisierte Agrarmarktrecht, das Grundstücksverkehrs- und Landpachtrecht sowie das landwirtschaftliche Sondererbrecht ausmachten, handelt

¹ Vgl. Steding, ZRP 2004, 7.

² Steding, siehe Fn. 1.

es sich heute um eine vor allem vom öffentlichen Recht durchdrungene Materie. Ein besonders wichtiger konzeptioneller Aspekt ist dabei die neuerdings verstärkte Ausrichtung auf den Verbraucherschutz. Wesentliches Merkmal des modernen Agrarrechts ist auch, dass es von europarechtlichen Vorgaben dominiert wird.

b) Umweltrecht

Ganz ähnlich verhält es sich mit dem Umweltrecht. Als Umweltrecht kann die Gesamtheit der Vorschriften bezeichnet werden, die die Fülle der Maßnahmen regeln, welche die Umwelt des Menschen vor schädlichen Auswirkungen der Zivilisation schützen³. Das Umweltrecht ist ebenso über zahlreiche Vorschriftenwerke verstreut wie das Agrarrecht, obgleich hier der Anteil der privatrechtlichen Vorschriften weit geringer ist. Der Versuch, ein sämtliche umweltrechtliche Normen umfassendes Umweltgesetzbuch zu kreieren, ist aus kompetenzrechtlichen Gründen gescheitert. Auch ist die Chance auf Schaffung eines solchen Regelwerkes nach der Föderalismusreform eher gesunken als gestiegen.

Das Umweltrecht ist darüber hinaus durch eine doppelte Aufgabe gekennzeichnet. Zum einen muss es einen normativen Rahmen für eine effiziente Bewältigung der vielfältigen Umweltprobleme bereitstellen, zum anderen muss es aber auch einen Ausgleich zwischen den konkurrierenden und konfligierenden Umwelnutzungsinteressen und sonstigen öffentlichen Belangen gewährleisten⁴. Darüber hinaus weist das Umweltrecht einen uneinheitlichen Ansatz auf. Manche Vorschriften sind emissionsbezogen, andere immissionsbezogen.

2. Verhältnis der Rechtsmaterien zueinander

Das Verhältnis beider Rechtsgebiete zueinander bestimmt sich nach dem Verhältnis der sie regelnden Materien. Zum einen stellt die Landwirtschaft die so genannte Urproduktion dar, einen Wirtschaftsbereich, dessen Erzeugnisse direkt der Befriedigung des Grundbedarfs menschlichen Daseins dienen. Zum anderen sind aber landwirtschaftliche Flächen inzwischen zum wichtigsten Lebensraum von Pflanzen und Tieren geworden⁵. So konstatierte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahre 2002⁶, ich zitiere:

„So ist ein großer Teil der heutigen biologischen Vielfalt in Mitteleuropa durch die landwirtschaftliche Nutzung entstanden.“

³ Vgl. Kloepfer, UmweltR, 2. Auflage (1998), § 1 Rdnr. 23.

⁴ Vgl. Kloepfer, oben Fn. 3, § 1 Rdnr. 25.

⁵ Möker, in: Koch, UmweltR, 1. Auflage (2002), 610, Rdnr. 7.

⁶ Umweltbericht 2002 über die Umweltpolitik der 14. Legislaturperiode, VIII.2, S. 120.

Gleichzeitig gehen aber auch massive Eingriffe in Natur und Landschaft auf das Konto der Landwirtschaft. Ihr wird insbesondere ein wesentlicher Beitrag bei der Verschmutzung von Gewässern, dem Abtrag wertvoller Bodenschichten, also der Erosion, sowie der Zerstörung empfindlicher Ökosysteme zugeschrieben⁷. Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stellte - im Zusammenhang mit seiner soeben zitierten Äußerung etwas ambivalent anmutend - fest, dass die Landwirtschaft heute als hauptverantwortlich für den Verlust biologischer Vielfalt gelte⁸. Hält man sich dann vor Augen, dass mit über 17 Mio. ha fast die Hälfte der Gesamtfläche Deutschlands landwirtschaftlich genutzt wird⁹, wovon wiederum 68,3% als Ackerland genutzt werden¹⁰, so wird vollends deutlich, welcher Stellenrang der Landwirtschaft beim Umweltschutz und umgekehrt zukommt. Die Landwirtschaft und insbesondere die Agrarwirtschaft ist auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen – vor allem des Bodens – angewiesen, wie auch der Umweltschutz auf die Landwirte zur Erhaltung der Kulturlandschaft angewiesen ist¹¹.

Diese gegenseitige Abhängigkeit spiegelt auch das Verhältnis zwischen Agrar- und Umweltrecht wider. Beim Agrar- und Umweltrecht handelt es sich demnach um zwei verschiedene Kreise, die sich in bestimmten Segmenten überschneiden¹². Die durch die Überschneidung der beiden Kreise gebildete Schnittmenge wird bisweilen als Agrarumweltrecht bezeichnet. Das Agrarumweltrecht soll dabei alle umweltrechtlichen Vorschriften umfassen, die die rechtlichen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion und deren Management setzen¹³. Neben dieser Überschneidung ist das Verhältnis von Agrar- und Umweltrecht aber auch nach wie vor stark konfliktbehaftet¹⁴; denn das Agrarrecht verfolgt eben auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft, insbesondere die Ertragssteigerung, was den Interessen des Umweltschutzes zum Teil diametral entgegensteht.

Es lässt sich demnach festhalten, dass Agrar- und Umweltrecht teilweise gleichgerichtete Ziele verfolgen, teilweise aber auch weit auseinander gehen.

3. Einzelheiten

Zu den Einzelheiten:

⁷ Möker, siehe Fn. 5, 609, Rdnr. 4.

⁸ Oben Fn. 6.

⁹ Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2002, 7.

¹⁰ UBA, Daten zur Umwelt – Der Zustand der Umwelt in Deutschland 2000, 2001, 33..

¹¹ Winkler, in: Norer, AgrarR 2002, 249.

¹² Winkler, siehe Fn. 11.

¹³ Steding, oben Fn. 1, 8.

¹⁴ Schmidt/Rütz/Bier, DVBl. 2002, 357 (364).

a) Die „gute fachliche Praxis“

Ein das Verhältnis zwischen Agrar- und Umweltrecht kennzeichnender Begriff ist der der „guten fachlichen Praxis“. Dieser Begriff umreißt die berufsständige Praxis des Land-, Forst- und Fischereiwirts in Bezug auf verschiedene gesetzliche Regelungen. Diese Grundsätze für das korrekte bäuerliche Handeln wurden in den letzten Jahren zunehmend von Interessengruppen außerhalb der Landwirtschaft mitgestaltet. So nahm auch das Umweltrecht immer mehr Raum in der „guten fachlichen Praxis“ ein. Die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ für den Bereich der Landwirtschaft ergeben sich aus diversen Fachgesetzen. Die wichtigsten Regelungen finden sich in § 17 II BBodSchG, § 6 I PflanzSchG, § 1a I DMG und § 2 DVO sowie in § 5 IV BNatSchG. Diese Regelungen sind, obgleich sie umweltpolitisch intendiert sind, Bestandteil des Agrarrechts. Sie verfolgen, wie ich im Einzelnen noch zeigen werde, mit der Förderung sowohl agrarökonomischer Interessen als auch ökologischer Belange einen zweifachen Ansatz und können daher als Musterbeispiel des Agrarumweltrechts bezeichnet werden.

aa) Bodenschutzrecht

Lassen Sie uns zunächst einen Blick auf § 17 BBodSchG werfen. Das Bundesbodenschutzgesetz ist ein medienbezogenes Regelwerk, es dient – wie der Name schon vermuten lässt – dem Schutz des Mediums Boden. Daran haben sowohl die Landwirtschaft als auch der Umweltschutz ein originäres Interesse. So heißt es in § 17 II 1 BBodSchG:

„Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürliche Ressource.“

Die Vorschrift stellt hauptsächlich aus Vorsorgegesichtspunkten Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ der Landwirtschaft¹⁵. § 17 II 2 BBodSchG benennt sodann exemplarisch einige Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“: Vor allem um gute Wachstumsbedingungen zu erreichen, soll die Bodenbearbeitung ein physikalisch günstiges Bodengefüge schaffen und deshalb nach § 17 II 2 Nr. 1 BBodSchG standortangepasst erfolgen. Nach Nr. 2 der Vorschrift soll die Bodenstruktur erhalten und verbessert werden; denn von der Bodenstruktur, d.h. der räumlichen Anordnung der einzelnen Bodenbestandteile inklusive der eingeschlossenen Hohlräume für Luft und Wasser, hängt im Wesentlichen die Eignung eines Bodens als Pflanzenstandort sowie als Filter für Grundwasser ab. Des Weiteren werden die Vermeidung schädlicher Verdichtungen im Unterboden sowie die Vermeidung von Bodenabträgern durch eine standortangepasste Nutzung, insbesondere durch

¹⁵ Möker, siehe oben Fn. 5, 629, Rdnr. 80.

Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung genannt. Nach § 17 II 2 Nr. 5 BBodSchG sind die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, zu erhalten. Den naturbetonten Strukturelementen der Feldflur kommt dabei neben ihrer bodenschützenden Funktion durch Vermeidung von Erosionen¹⁶ noch eine bedeutende Funktion für den Naturschutz, vor allem dem Erhalt der Biodiversität zu. Darauf werde ich aber noch zu sprechen kommen. Schließlich betont § 17 II 2 Nr. 6 BBodSchG den Erhalt und die Förderung der biologischen Aktivität des Bodens durch entsprechende Fruchtfolgestaltung und nach Nr. 7 der Vorschrift ist der standorttypische Humusgehalt des Bodens zu erhalten, da dieser Voraussetzung für die Bodenbildung und Bodenfruchtbarkeit ist.

Damit betreffen die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ nach § 17 II BBodSchG im Wesentlichen die physikalischen Einwirkungen auf den Boden¹⁷. Die genannten Vorgaben werden im Übrigen konkretisiert durch die - unverbindlichen - Grundsätze und Handlungsempfehlungen zur „guten fachlichen Praxis“ der landwirtschaftlichen Bodennutzung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, die im Bundesanzeiger Nr. 73 vom 20. April 1999 veröffentlicht wurden.

bb) Düngemittelrecht

Weitere Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ der Landwirtschaft stellt das Düngemittelrecht. Das Düngemittelgesetz und die dazugehörigen Rechtsverordnungen enthalten durchweg stoffbezogene Regelungen und komplettieren damit die medienbezogenen Regelungen des Bundesbodenschutzgesetzes. In § 1a II DMG heißt es:

„Zur guten fachlichen Praxis gehört, dass die Düngung nach Art, Menge und Zeit auf den Bedarf der Pflanzen und des Bodens unter Berücksichtigung der im Boden verfügbaren Nährstoffe und organischen Substanz sowie der Standort- und Anbaubedingungen ausgerichtet wird.“

Der Nährstoffbedarf der Pflanzen soll sich dabei nach ihrer Ertragsfähigkeit unter den jeweiligen Standort- und Anbaubedingungen sowie den Qualitätsanforderungen an die Erzeugnisse richten. Die Problemstellung bei der Düngung ist die, dass einerseits eine rentable agrarwirtschaftliche Produktion ohne Düngung gar nicht mehr vorstellbar ist, andererseits kommt der Dünger jedoch nicht nur den Pflanzen zu Gute, sondern gelangt auch in die Luft und den Boden und damit letztlich in die

¹⁶ Spreen, AUR 2005, 37 (39).

¹⁷ Vgl. Versteyl, in: Versteyle/Sondermann, BBodSchG, 1. Aufl. (2002), § 17 Rdnr. 17.

Gewässer, wo zusätzliche Stickstoff- und Phosphatfrachten meist höchst unerwünscht sind¹⁸. Demnach kann auf Düngung zwar nicht verzichtet werden, doch muss dabei der Eintrag von Stoffen in Umweltmedien so gering wie möglich gehalten werden. Die Höhe des Eintrags von Stoffen ist wiederum insbesondere abhängig von¹⁹

- Art und Menge des ausgebrachten Stoffes;
- dem Einsatzgebiet;
- der Bewirtschaftungstechnik, also der Fruchtfolgen und dergleichen;
- vom während des Ausbringens vorherrschenden Wetter und
- den geologischen Gegebenheiten.

Die Einzelheiten sind diesbezüglich in der auf der Grundlage des § 1a III Nr. 1 DMG ergangenen Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen, kurz der Düngeverordnung, geregelt. Wie die Bezeichnung der Verordnung schon nahe legt, betreffen die Anforderungen der „guten fachlichen Praxis“ im Bereich des Düngemittelrechts im Wesentlichen nur die Anwendung von Düngemitteln. Zwar kennt das Düngemittelrecht auch ein Zulassungsverfahren für Düngemittel und insbesondere die Düngemittelverordnung schreibt vor, welche Düngemittel überhaupt zulässig sind, doch handelt es sich hierbei nicht um Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ der Landwirtschaft, sondern um Maßgaben, die quasi von außen an die Landwirtschaft herangetragen werden.

Schließlich werden all diese Regelungen noch auf Landesebene ergänzt durch die Verordnungen über die Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Düngemitteln. In Sachsen ist das einschlägige Regelwerk die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über die Anforderungen an Anlagen zum Lagern und Abfüllen von Dung und Silagesickersäften, kurz die Sächsische Dung- und Silagesickersaftanlagenverordnung vom 26. Februar 1999.

cc) Pflanzenschutzrecht

¹⁸ Möker, siehe Fn. 5, 612, Rdnr. 14.

¹⁹ Vgl. Möker, oben Fn. 5, 620, Rdnr. 45.

Ähnlich wie das Düngemittelrecht dient auch das Pflanzenschutzrecht sowohl agrar-ökonomischen Interessen als auch ökologischen Belangen. Agrar-ökonomischen Interessen wird gedient, indem auch der Schutz der Nutzpflanzen selbst ins Auge gefasst wird, wohingegen den ökologischen Belangen gedient wird, indem auch hier Vorgaben gemacht werden, um den Stoffeintrag in schützenswerte Umweltmedien so gering wie möglich zu halten. Im Gegensatz zum Düngemittelrecht legt das Pflanzenschutzrecht jedoch den Schwerpunkt des Umweltschutzes nicht in die Regelung der Anwendung der Mittel, sondern auf das Zulassungsverfahren für solche Stoffe²⁰. Doch gibt es natürlich auch hier Vorschriften, die die Anwendung regeln. So sieht denn § 6 I PflanzSchG auch vor, dass bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach „guter fachlicher Praxis“ zu verfahren ist. Weiter heißt es:

„Pflanzenschutzmittel dürfen nicht angewandt werden, soweit der Anwender damit rechnen muss, dass ihre Anwendung im Einzelfall schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat.“

Während zahlreiche Vorschriften die Verwaltung nicht zur Durchsetzung der „guten fachlichen Praxis“ durch Verwaltungszwang ermächtigen, kann gemäß § 6 I 3 PflanzSchG die zuständige Behörde Maßnahmen anordnen, die zur Erfüllung der Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln erforderlich sind und dann auch mittels Verwaltungszwang durchgesetzt werden können.

Welches die Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ im Bereich des Pflanzenschutzrechts sind, grenzt § 2a I 2 PflanzSchG näher ein. Gemäß § 2a I 3 PflanzSchG gehört zur „guten fachlichen Praxis“ insbesondere, dass die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes berücksichtigt werden. Das verpflichtet zur Kombination von Verfahren und zwingt zur Prüfung und Erwägung von Alternativen zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln²¹. Die Einzelheiten überlässt § 2a II PflanzSchG allerdings dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten unter Beteiligung der Länder. Dem ist das Bundesministerium mit den Grundsätzen für die Durchführung der „guten fachlichen Praxis“ im Pflanzenschutz, veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 58a vom 24. März 2005, nachgekommen. Bei diesen Grundsätzen handelt es sich um eine Art vorweggenommenes Sachverständigengutachten, das den unbestimmten Rechtsbegriff der „guten fachlichen Praxis“ für den Bereich des Pflanzenschutzes mit Leben füllt.

²⁰ Möker, siehe Fn. 5, 622, Rdnr. 51.

²¹ Möker, oben Fn. 5, 623, Rdnr. 54.

Darüber hinaus werden noch eine Reihe weiterer Anforderungen an den Pflanzenschutzmittel einsetzenden Landwirt gestellt. So muss der Anwender von Pflanzenschutzmitteln gemäß § 1 Pflanzenschutz-SachkundeVO fachkundig sein. Die Sachkunde muss er der zuständigen Behörde auf Verlangen nachweisen können, zum Beispiel durch einen entsprechenden Berufsabschluss oder eine bestandene Sachkundeprüfung. Gemäß der §§ 7 und 7a PflanzenschutzmittelVO müssen die zur Pflanzenschutzmittelausbringung gebrauchten Spritz- und Sprühgeräte regelmäßig überprüft werden und über eine gültige Prüfplakette verfügen. Die Anwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels ist grundsätzlich verboten und zugelassene Pflanzenschutzmittel dürfen nur im Bereich der in der Gebrauchsanleitung beschriebenen Anwendungsgebiete und unter Beachtung der dort gemachten Auflagen bzw. Anwendungsbestimmungen angewandt werden. Des Weiteren dürfen Pflanzenschutzmittel auf Freilandflächen nur angewandt werden, soweit diese landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt sind oder aber eine Ausnahmegenehmigung vorliegt. Unmittelbar an oberirdischen Gewässern dürfen Pflanzenschutzmittel gar nicht zur Anwendung kommen. Schließlich sind noch die zusätzlichen Anwendungsverbote und -beschränkungen der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung zu beachten.

Mit § 3 I Nr. 4 BBodSchG wird sodann der Bogen zurück zum Bodenschutzrecht geschlagen. Das gilt im Übrigen auch für das Düngemittelrecht. Danach findet das Bundesbodenschutzgesetz auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten keine Anwendung, soweit Vorschriften des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts Einwirkungen auf den Boden regeln. D.h., dass der Einsatz von Agrarstoffen im Rahmen des Düngemittel- bzw. Pflanzenschutzrechts durch das Bundesbodenschutzgesetz keine weiteren Restriktionen erfährt.

dd) Naturschutzrecht

Rechtsverbindlich angestoßen durch Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften vom 25. März 2002 enthält neuerdings auch das Naturschutzrecht Vorgaben an die „gute fachliche Praxis“ der Landwirtschaft. Die entsprechende Regelung findet sich in § 5 IV BNatSchG. Die Vorschrift versucht, den besonders bedeutsamen Einwirkungen der Landwirtschaft auf Natur und Landschaft entgegenzuwirken. Aus fachlicher Sicht werden als besonders bedeutsam angesehen:²²

²² Knickel/Janßen/Schramek/Käppel, in: BfN, Angewandte Landschaftsökologie, Heft 41 (2001), 40 ff.

- die Düngung wegen der damit zusammenhängenden Eutrophierung, also dem Anstieg der Nährstoffzufuhr in Gewässern und der damit einhergehenden Veränderung des Aufbaus des Ökosystems;
- die Belastung durch Pflanzenschutzmittel wegen des damit einhergehenden Verlustes der biologischen Vielfalt;
- die Vereinfachung der Fruchtfolge;
- die Intensivierung der Bodenbearbeitung, die insbesondere eine nachteilige Bodenverdichtung und die Beeinträchtigung des Bodenlebens nach sich zieht;
- die Vergrößerung der Nutzflächen, die die Beseitigung von Saumstrukturen und anderen naturbetonten Flächen mit sich bringt;
- die Intensivierung der Grünlandnutzung;
- die Melioration landwirtschaftlich genutzter Flächen, also die kulturtechnischen Maßnahmen zur Werterhöhung des Bodens durch Uniformierung der Feuchte- und Nährstoffverhältnisse und dergleichen;
- die Beseitigung oder Veränderung anthropogener Sonderstandorte wie Raine, Böschungen, Streuobstbestände, extensiv genutzte Flächen und Ähnliches sowie
- die Aufgabe traditioneller Bewirtschaftungsformen mit hochwertigen Biotypen, wie Magerrasen, Extensivweiden und Bergwiesen.

§ 5 IV BNatSchG verweist, um dem Rechnung zu tragen, zunächst auf die übrigen, bereits genannten Vorschriften zur „guten fachlichen Praxis“, enthält aber auch einen Katalog mit weiteren Anforderungen. Dort werden beispielhaft aufgezählt:

- die standortangepasste Bewirtschaftung und die Gewährleistung der nachhaltigen Bodenfruchtbarkeit und langfristigen Nutzbarkeit der Fläche;
 - das Unterlassen von Beeinträchtigungen vorhandener Biotope;
 - die Erhaltung und Vermehrung der zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente;
 - eine in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau stehende und schädliche Umweltauswirkung vermeidende Tierhaltung;
-

- die Unterlassung des Grünlandumbruches auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten und schließlich
- das Verbot, die natürliche Ausstattung der Nutzfläche über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus zu beeinträchtigen und die Verpflichtung einer schlagsspezifischen Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts.

Der Katalog ähnelt damit den Grundsätzen der „guten fachlichen Praxis“ nach dem Bodenschutzrecht, richtet aber einerseits den Fokus verstärkt auf die ökologischen Belange²³ und zielt andererseits auf die Durchsetzbarkeit dieser Pflichten, gestaltet sie also nicht als bloße Vorsorgepflichten, wie das bei § 17 BBodSchG der Fall ist²⁴.

Diese Vorschrift ist als Rahmenrecht freilich darauf angelegt, noch von den Ländern inhaltlich konkretisiert und mit entsprechenden Anordnungsgrundlagen versehen zu werden. Bei der Umsetzung standen die Länder jedoch vor nicht geringen Problemen; nennt doch § 5 IV BNatSchG auch Grundsätze, für deren Ausfüllung den Ländern gar nicht die Gesetzgebungskompetenz zusteht, wie zum Beispiel das Bodenrecht²⁵. In Sachsen wird die Vorschrift von § 3 SächsNatSchG aufgegriffen. Dort heißt es schlicht:

„Eine umweltgerechte Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft leistet einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, indem sie die Bodenfruchtbarkeit nachhaltig sichert, Gesundheitsgefahren vermeidet und die natürlichen Lebensgrundlagen so wenig wie möglich beeinträchtigt.“

Des Weiteren sollen, was die Agrarwirtschaft angeht, insbesondere bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln schädliche Auswirkungen auf die Umwelt vermieden sowie bei der Düngung der jeweilige wachstumsbedingte Nährstoffbedarf der Pflanzen und die jeweiligen Standortbedingungen angemessen berücksichtigt werden. In Satz 3 des § 3 SächsNatSchG heißt es dann:

„Maßstäbe sind die Anforderungen die sich aus Fachgesetzen oder aus allgemeinen Regelungen auf Grund dieser Gesetze ergeben.“

Damit enthält das Sächsische Naturschutzgesetz keine weitere Konkretisierung der von § 5 IV BNatSchG aufgestellten Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“,

²³ Vgl. Fischer-Hüftler, in: Schumacher/Fischer-Hüftler, BNatSchG, 1. Auflage (2003), § 5 Rdnr. 24.

²⁴ Fischer-Hüftler, siehe Fn. 23, § 5 Rdnr. 28.

²⁵ Schrader, NuR 2003, 80 (84).

sondern spielt den Ball mehr oder weniger an den Bund zurück. Sanktioniert werden Verstöße gegen die „gute fachliche Praxis“ dadurch, dass gemäß § 8 III SächsNatSchG die ausgeübte Landwirtschaft einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt, soweit sie den Vorgaben des § 3 SächsNatSchG nicht genügt. Eingriffe in Natur und Landschaft können aber gemäß § 9 I SächsNatSchG von den Naturschutzbehörden untersagt werden, wenn insoweit vermeidbare Beeinträchtigungen nicht vermieden und nicht vermeidbare Beeinträchtigungen nicht kompensiert werden. Auf diese so genannte Eingriffsregelung werde ich aber noch zu sprechen kommen.

ee) Zusammenfassung

Es lässt sich also zusammenfassen, dass die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ die Landwirtschaft quasi von innen heraus agrarrechtlich regeln, wobei insbesondere durch die Neuerung des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahre 2002 das Umweltrecht immer mehr Besitz vom Agrarrecht ergreift. Die einzelnen Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ ergeben sich aus einer Vielzahl unterschiedlichster Regelungen. In Sachsen können Verstöße hiergegen, sofern die entsprechenden Normen nicht eigens eine Sanktionsmöglichkeit vorsehen, über eine Verquickung mit der so genannten Eingriffsregelung sanktioniert werden.

b) Vorgaben von außen

Neben diesen zum Teil originär umweltrechtlichen, aber inzwischen in das Agrarrecht integrierten Anforderungen gibt es jedoch noch weitere umweltrechtliche Vorgaben, die der Landwirt bei seiner Tätigkeit zu beachten hat, die aber quasi von außen an das Agrarrecht herantreten, ohne Bestandteil desselben zu sein.

aa) Naturschutzrecht

Solche Vorgaben enthält vor allem das Naturschutzrecht. Maßgaben für die Landwirtschaft sind entfalten dabei nicht nur die Vorschriften im Zusammenhang mit Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten, inklusive der noch zu erwähnenden Vogelschutz- und FFH-Gebiete, die eine landwirtschaftliche Nutzung von Flächen innerhalb solcher Gebiete weitgehend einschränken bis unmöglich machen, sondern auch die weiteren Maßgaben des § 5 III BNatSchG, der Eingriffsregelung sowie des Artenschutzes.

aaa) Regionale Mindestdichte

Gemäß § 5 III BNatSchG setzen die Länder eine regionale Mindestdichte von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen linearen und punktförmigen Elementen fest und ergreifen geeignete Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Neueinrichtung solcher Elemente. Diese Anforderung geht über die „gute fachliche Praxis“, wonach

naturbetonte Strukturelemente der Feldflur zu erhalten sind, hinaus. Denn die regionale Mindestdichte von Vernetzungselementen nach § 5 III BNatSchG ist mit dem Biotopverbund nach § 3 I BNatSchG eng verknüpft. Dieser aber trägt den neueren naturwissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung, dass ein Artenschutz dauerhaft und nachhaltig nur erfolgen kann, wenn der Austausch von Arten und Populationen gewährleistet wird. Der nationale Biotopverbund nach § 3 I BNatSchG stellt zudem eine wichtige Ergänzung zum europarechtlich vorgesehenen Netz „NATURA 2000“ dar²⁶. Die in § 5 III BNatSchG linearen und punktförmigen Elemente wie Hecken, Feldraine und dergleichen sind häufig wichtige Verbindungselemente in diesem Biotopverbund²⁷.

bbb) Eingriffsregelung

Die schon erwähnte Eingriffsregelung spielt für die Landwirtschaft ebenfalls eine große Rolle. Geregelt ist sie in den §§ 18 ff. BNatSchG bzw. §§ 8 ff. SächsNatSchG. Sie ist das wichtigste Instrument für einen flächendeckenden Mindestschutz von Natur und Landschaft in Deutschland und zeichnet sich – im Gegensatz zu den übrigen Instrumenten des Naturschutzrechts – insbesondere durch die Verfolgung eines allgemeinen Gebietsschutzes aus. Die Regelung sieht vor, dass Eingriffe in Natur und Landschaft nach Möglichkeit vermieden und unvermeidbare Eingriffe kompensiert werden. Zwar ist diese bundesrechtlich vorgegebene Regelung nach der Föderalismusreform zur Disposition der Länder gestellt worden, doch sind bislang keine gesteigerten Bestrebungen der Länder zu verzeichnen, diese Regelung abzuschaffen.

Im Bereich der Landwirtschaft ist die Eingriffsregelung durch die enge Verknüpfung mit dem Agrarrecht, insbesondere der „guten fachlichen Praxis“ gekennzeichnet. So erfährt die landwirtschaftliche Bodennutzung in der so genannten Landwirtschaftsklausel der §§ 18 II BNatSchG und 8 III SächsNatSchG eine gewisse Privilegierung. Sie stellt, sofern sie nach den Grundsätzen der „guten fachlichen Praxis“ erfolgt, keinen Eingriff in Natur und Landschaft, den es zu vermeiden oder zumindest zu kompensieren gilt, dar. Unter landwirtschaftlicher Bodennutzung ist dabei jedoch nur die unmittelbare Bodennutzung selbst zu verstehen, nicht dagegen auch Maßnahmen, die eine spätere Bodennutzung erst ermöglichen oder vorbereiten sollen²⁸.

Die Eingriffsregelung ist aber auch deshalb für die Landwirtschaft von Bedeutung, weil ein großer Teil der Kompensationsmaßnahmen für anderweitige Eingriffe auf landwirtschaftlichen Flächen erfolgt. Das liegt einerseits daran, dass einfach nahezu

²⁶ Dazu im Einzelnen Köck/Lau, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, 83 (2005), 115 ff.

²⁷ Vgl. Schrader, siehe Fn. 25, 83; Dietrich, UPR 2004, 168 (175).

²⁸ Vgl. dazu Stollmann, NVwZ 1994, 1082 ff.

die Hälfte der Fläche der Bundesrepublik Deutschland landwirtschaftlich genutzt wird, anderenfalls aber auch daran, dass sich auf ihnen die größte ökologische Aufwertung erreichen lässt. Hier steckt ein enormes Potenzial für die Landwirtschaft; denn durch produktionsintegrierte ökologische Maßnahmen können nicht nur Biotopwertverbesserungen auf landwirtschaftlichen Produktionsflächen erreicht, sondern auch gleichzeitig neue Einkunftsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Betriebe erschlossen werden²⁹. Im Freistaat Sachsen ist insoweit noch zu beachten, dass gemäß § 8 II Nr. 10 SächsNatSchG der Umbruch von Dauergrünland zur Ackernutzung auf einer Fläche von mehr als 5.000 m² auch dann einen Eingriff darstellt, wenn dies der „guten fachlichen Praxis“ genügen sollte.

ccc) Artenschutz

Was schließlich den in § 42 BNatSchG verankerten Artenschutz angeht, so erfährt auch hier die Landwirtschaft nach derzeitiger Rechtslage noch eine gewisse Privilegierung. Denn gemäß § 43 IV BNatSchG gilt das Verbot, wildlebende Tiere der besonders geschützten Arten zu verletzen, zu töten oder ihre Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten zu beschädigen oder zu zerstören sowie wildlebende Pflanzen der besonders geschützten Arten zu beschädigen oder zu vernichten, nicht, soweit dies durch die landwirtschaftliche Bodennutzung im Rahmen der „guten fachlichen Praxis“ geschieht. Eine Ausnahme wird hiervon gemacht für den Fall, dass eine solche Beeinträchtigung von Tieren und Pflanzen der besonders geschützten Arten absichtlich erfolgt. Was „absichtlich“ meint, ist sehr umstritten³⁰. Da es hier auch um Vorgaben der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie geht, ist bei der Ausfüllung dieses unbestimmten Rechtsbegriffes sehr sorgfältig vorzugehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in einer jüngeren Entscheidung insoweit recht kühn, aber nachvollziehbar ausgeführt, dass unter „absichtlich“ nur eine gezielte Beeinträchtigung von Tieren und Pflanzen zu verstehen ist, nicht „absichtlich“ seien dagegen Beeinträchtigungen, die sich als unausweichliche Konsequenz rechtmäßigen Handelns ergeben³¹. Demnach stellt es also keinen Verstoß gegen artenschutzrechtliche Vorschriften dar, wenn beim ordnungsgemäßen Düngen bzw. Ausbringen von Pflanzenschutzmitteln, beim Pflügen oder Ernten Tiere oder Pflanzen besonders geschützter Arten unbeabsichtigt mit zu Schaden kommen. Relevant wird das Verbot des § 42 BNatSchG jedoch dann, wenn geschützten Tieren, die als Schädlinge empfunden werden, bewusst nachgestellt wird bzw. wenn geschützte Pflanzen als störendes Unkraut bewusst zu beseitigen versucht werden. Das Nachstellen von Tieren ruft zudem noch die jagdrechtlichen Vorschriften auf den Plan.

²⁹ Zum Ganzen siehe Müller-Pfannenstiel/Pieck/Stein, NuL 2004, 304 ff.

³⁰ Siehe dazu Stüer/Bähr, DVBl. 2006, 1 (4 f.).

³¹ BVerwG, Beschl. v. 12.4.2005 – 9 VR 41/04 –, DVBl. 2005, 916 (920).

Unabhängig davon hat jedoch der Europäische Gerichtshof jüngst judiziert, dass § 43 IV BNatSchG, soweit er eine Regelung hinsichtlich des Beschädigens oder Vernichtens von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten europäisch geschützter Arten trifft, gegen Art. 12 I lit. d der FFH-Richtlinie³² verstößt³³. Denn insoweit sei in der Richtlinie keine Rede davon, dass nur absichtliche Handlungen zu unterbinden seien. Angesichts der Bedeutung des Zieles des Schutzes der biologischen Vielfalt, dessen Verwirklichung die Richtlinie dient, sei es auch keineswegs unverhältnismäßig, dass das Verbot nach Art. 12 I lit. d FFH-Richtlinie nicht auf absichtliche Handlungen beschränkt ist. Deutschland wird daher insoweit gesetzgeberisch nachbessern müssen.

ddd) Berücksichtigungsgebot

Neben all diesen Restriktionen und ihren speziellen Ausnahmen für die landwirtschaftliche Bodennutzung sieht zudem § 5 I BNatSchG eine generelle Pflicht zur Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Belange bei Naturschutzmaßnahmen vor. Damit soll der herausgehobenen Bedeutung der Landwirtschaft für die Befriedigung des menschlichen Grundbedarfs und ihrem Angewiesensein auf Fläche Rechnung getragen werden. Insoweit beeinflussen also auch einmal landwirtschaftliche Belange das Umweltrecht. Die Vorschrift darf aber nicht überschätzt werden. § 5 I BNatSchG sieht lediglich vor, dass bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Landwirtschaft für die Erhaltung der Kultur und Erholungslandschaft zu berücksichtigen ist. Dadurch wird einerseits wieder nur die natur- und landschaftsverträgliche, also die im Rahmen der „guten fachlichen Praxis“ erfolgende Landwirtschaft privilegiert. Andererseits sind die Belange der Landwirtschaft nur im Rahmen der Abwägung bzw. der Ermessensausübung der Naturschutzbehörde zu berücksichtigen, ohne dass ihnen ein besonderes Gewicht zukommt³⁴. Zudem ist umstritten, ob die Berücksichtigungspflicht bei allen Naturschutzmaßnahmen, insbesondere auch bei der naturschutzrechtlichen Fachplanung, der Landschaftsplanung, greift³⁵. Für die Ausweisung von Naturschutzgebieten ist dies jedoch bereits höchstrichterlich entschieden worden³⁶.

³² RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

³³ EuGH, Urt. v. 10.1.2006 – C 98/03 –, NuR 2006, 166.

³⁴ Vgl. Louis, BNatSchG, 2. Auflage (2000), § 2 Rdnr. 42.

³⁵ Bejahend Marzik/Wilrich, BNatSchG, 8. Auflage (2003), § 5 Rdnr. 8; dies für die Landschaftsplanung und für die Ausweisung von Naturschutzgebieten verneinend Louis, siehe Fn. 34, § 2 Rdnr. 34.

³⁶ Siehe BVerwG, Beschl. v. 18.7.1997 – 4 BN 5/97 –, NUR 1998, 37 (40).

Danach sind die Belange der Landwirtschaft auch bei der Festsetzung von Naturschutzgebieten zu berücksichtigen.

ccc) Entschädigung

Heben darüber hinaus die naturschutzrechtlichen Nutzungsbeschränkungen die wirtschaftliche Nutzbarkeit von Grundstücken auf, so gebietet Art. 14 I GG eine angemessene Entschädigung. Eine solche wird durch die § 5 II BNatSchG i.V.m. § 38 SächsNatSchG gewährt. Darüber hinaus kann gemäß § 38 VI SächsNatSchG dem Eigentümer oder dem Nutzungsberechtigten bereits bei Nutzungsbeschränkungen unterhalb dieser Schwelle ein so genannter Härtefallausgleich gezahlt werden, sofern die eingeschränkte Nutzung eine land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche ist. Der Härtefallausgleich dient damit dem billigen Ausgleich der auf Grund der Wahrung vorrangiger Gemeinwohlbelange gebrachten Opfer des Landwirtes.

bb) Wasserrecht

Weitere Vorgaben werden vom Wasserrecht an die Landwirtschaft herangetragen.

Gemäß § 19 WHG ist der Einsatz von Agrarstoffen in Wasserschutzgebieten verboten oder zumindest stark eingeschränkt. Für Pflanzenschutzmittel ergibt sich das schon aus § 3 II Pflanzenschutz-AnwendungsV.

Die Anwendung von Agrarstoffen kann aber darüber hinaus auch eine Benutzung von Gewässern i.S.d. § 3 WHG darstellen, wofür eine Erlaubnis nach § 7 WHG erforderlich ist. Diese Erlaubnis kann dann gemäß § 4 WHG mit zahlreichen Auflagen ausgestaltet werden. Zwar wird man das Ausbringen von Dünge- und/oder Pflanzenschutzmitteln nicht als Einleiten von Stoffen in das Grundwasser i.S.v. § 3 I Nr. 5 WHG ansehen können, da Einleiten in diesem Sinne ein zweckgerichtetes Verhalten, das über eine bloße Erfolgsverursachung hinaus geht, erfordert³⁷. Die Anwendung von Agrarstoffen im Rahmen der landwirtschaftlichen Bodennutzung bezweckt jedoch nicht deren Entledigung in Gewässern, sondern die Erhaltung und Verbesserung der Fruchtbarkeit des Bodens bzw. die Gewährleistung eines ungestörten Pflanzenwachstums. Insoweit deklariert aber § 3 II Nr. 2 WHG sämtliche Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen, als eine Benutzung im wasserrechtlichen Sinne. Geeignet in diesem Sinne ist eine Maßnahme jedenfalls dann, wenn eine schädliche Veränderung zu erwarten, also der Eintritt der negativen Folgen möglich ist³⁸. Einige Stimmen in der rechtswissenschaftlichen Literatur wollen

³⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.11.1973 – IV C 44/69 –, NJW 1974, 815.

³⁸ Preusker, ZfW 1982, 261 (266).

das bei einer Überdüngung als regelmäßig gegeben ansehen³⁹. Damit kann im Einzelfall, abhängig von Art, Menge und Zeitfolge der Ausbringung der Agrarstoffe, von Art, Dauer und Wachstum der Bepflanzung, von der Bodenbeschaffenheit, vom Flurabstand und von der jeweiligen chemischen Zusammensetzung der ausgebrachten Mittel⁴⁰ durchaus eine genehmigungspflichtige Gewässerbenutzung im Einzelfall vorliegen. Eine Benutzung in diesem Sinne wird jedenfalls dann anzunehmen sein, wenn insbesondere Pflanzenschutzmittel vom Flugzeug aus versprüht werden und dadurch in Oberflächengewässer gelangen können⁴¹.

Hierfür sind die Wasserbehörden jedoch nach Meinung einiger Kollegen noch kaum sensibilisiert; es erfolge in diesem Bereich bisher eine absolut defizitäre Handhabung der §§ 7 und 4 WHG, ist zu lesen⁴². Das stimmt besorgt; ist doch nach der so genannten Wasserrahmenrichtlinie⁴³ eine bestimmte Wasserqualität sicherzustellen, was vor allem die Eindämmung der Wasserverschmutzungen aus diffusen Quellen bedeutet. Diffuse Quellen in diesem Sinne sind aber hauptsächlich der durch die Anwendung von Agrarstoffen verursachte Stoffeintrag. Zwar reichen die bisher existierenden wasser- und stoffrechtlichen Regelungen aus, um den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie gerecht zu werden⁴⁴, doch natürlich nur dann, wenn diese Vorschriften auch angewandt werden.

cc) Agrarplanungsrecht

Schließlich haben die Belange des Umweltschutzes auch Einfluss auf die Agrarplanung. Diese dient zwar gemäß § 1 FlurbG (Flurbereinigungsgesetz) in erster Linie der Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Fortwirtschaft, doch hat sie gemäß § 37 II FlurbG auch die öffentlichen Interessen zu wahren, vor allem auch die Erfordernisse des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Zudem können Flurbereinigungsmaßnahmen über § 86 FlurbG auch als Instrument des Umweltschutzes eingesetzt werden⁴⁵. Da dies auch praktisch geschieht⁴⁶, könnte sogar darüber nachgedacht werden, die Agrarplanung dem Agrarumweltrecht zuzuordnen.

³⁹ So z.B. Salzwedel, NUR 1983, 41 (44).

⁴⁰ Vgl. Obermann, Hydrochemische/Hydromechanische Untersuchungen zum Stoffgehalt von Grundwasser unter dem Einfluss landwirtschaftlicher Nutzung (1981), 167.

⁴¹ So Preusker, siehe Fn. 38.

⁴² Vgl. Möker, siehe Fn. 5, S. 629 Rdnr. 78.

⁴³ RL 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rats zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

⁴⁴ Köck/Unnerstall, in: Keitz/Schmalholz, Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, 2. Auflage (2004), 1 (16).

⁴⁵ Kloepfer, siehe Fn. 3, § 11 Rdnr. 133.

⁴⁶ Vgl. Schmidt/Rütz/Bier, siehe Fn. 14.

c) Cross Compliance

Zum Schluss noch zu einem Thema, das sowohl die Landwirte als auch die Verwaltung heute wie auch künftig wohl am meisten beschäftigen wird: die Cross Compliance. Eingeführt mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003⁴⁷ wird nunmehr seit 2003 die „gute fachliche Praxis“ europarechtlich um die so genannte Cross Compliance, auf Deutsch „Überkreuzverpflichtung“, ergänzt. Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 nimmt insgesamt 18 Richtlinien in Bezug, die so zu Grundanforderungen an die landwirtschaftliche Betriebsführung werden⁴⁸. Weitere Vorgaben sind durch die Umsetzung in nationales Recht hinzugekommen.

Grundlegende Regelungen hierzu für Deutschland enthalten das Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz vom 21. Juli 2004 und die die näheren Einzelheiten regelnde Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung vom 4. November 2004. Nach § 2 DirektzahlVerpflG hat ein Betriebsinhaber zunächst drei Anforderungen zu erfüllen: Erstens hat er seinen Betrieb nach den Grundanforderungen des Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zu führen, zweitens muss er geeignete Maßnahmen zum Erhalt seiner Flächen in einem guten Zustand zum Schutz vor Erosion, zum Erhalt der organischen Substanz und der Bodenstruktur sowie zur Instandhaltung seiner Flächen ergreifen und drittens muss er das aus der Erzeugung genommene Acker- oder Dauergrünland so erhalten, dass eine landwirtschaftliche Nutzung auch künftig möglich ist, die Landschaft gepflegt und der ökologische Zustand nicht beeinträchtigt wird.

aa) Grundanforderungen an die Betriebsführung und Instandhaltung landwirtschaftlicher Flächen

Was die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 angeht, so gehören hierzu – was die Agrarwirtschaft betrifft – die Anforderungen, die sich aus der Vogelschutz-Richtlinie⁴⁹ und der FFH-Richtlinie, der Grundwasserschutz-Richtlinie⁵⁰, der Klärschlamm-Richtlinie⁵¹ und der Nitrat-Richtlinie⁵² ergeben. Besondere Bedeutung kommen dabei der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie zu⁵³. Beide Richtlinien schränken die agrarwirtschaftliche Tätigkeit,

⁴⁷ EG-ABl. Nr. L 270, S. 1.

⁴⁸ Vgl. Spreen, siehe Fn. 16, 38.

⁴⁹ RL 79/409, EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

⁵⁰ RL 80/68/EWG des Rates über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe.

⁵¹ RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft.

⁵² RL 91/676/EWG zum Schutz von Gewässern vor der Verunreinigung von Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen.

⁵³ Vgl. Stufmann, in: Winkler, AgrarR 2001, 14.

soweit sie negative Auswirkungen auf potenzielle oder bereits gemeldete Vogelschutz- oder FFH-Gebiete haben kann, erheblich ein. Eine nähere Ausgestaltung erfahren die Richtlinien zwar bereits unter anderem durch das Verbot der Beseitigung bestimmter Landschaftselemente nach § 5 DirektZahlVerpflV, dem gesetzlichen Biotopschutz nach § 30 BNatSchG bzw. § 26 SächsNatSchG, der Eingriffsregelung sowie des Artenschutzes nach § 42 BNatSchG, doch bringt insbesondere die Vogelschutz-Richtlinie noch weit darüber hinausgehende Einschränkungen mit sich. Das gilt insbesondere in Bezug auf den Dünge- und Pflanzenmitteleinsatz, die Mahdzeiten, das Umbruchsverbot von Dauergrünlandflächen, die Veränderung des Wasserhaushalts und das Jagd- und Störungsverbot hinsichtlich geschützter Vögel. Darüber hinaus schränkt die FFH-Richtlinie die Ansiedlung nicht heimischer Arten erheblich ein.

Des Weiteren trifft den Landwirt die Pflicht zur Vermeidung von Bodenerosionen. Diese konkretisiert den Grundsatz der Vermeidung von Bodenabträgen nach der „guten fachlichen Praxis“ in § 17 II 2 Nr. 4 BBodSchG⁵⁴. Bedeutung hat die Vorschrift vor allem für Ackerland, wenn der Boden dort nicht mit Pflanzen oder Pflanzenresten bedeckt ist, also vor allem in den Wintermonaten während der Vegetationsruhe. Deshalb müssen mindestens 40% der Ackerflächen eines Betriebes in der Zeit vom 1. Dezember bis 15. Februar entweder mit Pflanzen bewachsen sein oder die auf der Oberfläche verbleibenden Pflanzenreste dürfen nicht untergepflügt werden. In Gebieten mit geringerer Erosionsgefährdung sind solche strengen Anforderungen allerdings regelmäßig nicht erforderlich und bedeuten damit eine unnötige Belastung der Betriebe. Daher sieht § 2 V DirektZahlVerpflG die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung im Einzelfall vor.

Zur Erhaltung der organischen Substanz im Boden und der Bodenstruktur enthalten auch die Cross-Compliance-Regelungen Vorgaben an den Fruchtwechsel. Insoweit handelt es sich um erweiterte Regelungen zum Schutz der Bodenstruktur, die wiederum die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ aus § 17 II 2 Nr. 2 und 7 BBodSchG komplettieren.

Die Verpflichtung zur Instandhaltung stillgelegter Flächen schließlich bedeutet vor allem die Verhinderung des Aufwuchses von Gehölzpflanzen. Diese Verpflichtung dient vor allem der Landwirtschaft selbst, da eine fehlende Instandhaltung stillgelegter Flächen zu deren Verwilderung und somit u.U. zur Entstehung eines wertvollen Naturraums führen kann und regelmäßig führt, wodurch die entsprechende Fläche in der Summe für die landwirtschaftliche Nutzung verloren ginge. Denn die Umwandlung naturbelassener Flächen in landwirtschaftliche Nutzflächen stellt einen grundsätzlich ausgleichspflichtigen Eingriff in Natur und

⁵⁴ Spreen, siehe Fn. 16, 38.

Landschaft dar⁵⁵. Bei der Instandhaltung solcher Flächen sind aber auch ökologische Belange zu berücksichtigen. So dürfen in der Zeit vom 1. April bis 15. Juli diese Flächen weder gemulcht noch gehäckselt oder gemäht werden, da diese Zeit die Hauptbrut- und -aufzuchszeit von Wildtieren ist.

bb) Weitere Pflichten

Neben diesen Grundanforderungen an die Betriebsführung und Instandhaltung landwirtschaftlicher Flächen richtet Cross Compliance bzw. die Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung jedoch noch weitere Anforderungen an die Landwirtschaft. Insbesondere dürfen bestimmte Landschaftselemente wie Hecken oder Knicks ab einer Länge von 20 m, Baumreihen, die aus mindestens fünf Bäumen bestehen und eine Länge von mindestens 50 m aufweisen und dergleichen mehr, nicht beseitigt werden wegen ihrer vielfältigen Funktionen für den Umwelt- und Naturschutz, insbesondere wegen ihrer herausragenden Bedeutung für die Sicherstellung der Artenvielfalt im Rahmen des Biotopverbunds.

Eine weitere wichtige Säule der Cross Compliance ist die Erhaltung von Dauergrünland. Dabei bezweckt die Europäische Union keine statische Vorgabe für jede Einzelfläche, sondern will stattdessen lediglich das Verhältnis von Grünland zur gesamten landwirtschaftlichen Fläche bewahren⁵⁶. Ausgehend von einem für das Referenzjahr 2003 entwickelten Basiswert darf sich das Verhältnis von Dauergrünland zur gesamten landwirtschaftlichen Fläche nicht um mehr als 10% zu Lasten des Dauergrünlandes verändern. Anderenfalls muss das Land Direktzahlungsempfängern, die umgebrochenes Dauergrünland bewirtschaften, verpflichten, dieses wieder einzusäen oder auf anderen Flächen Dauergrünland neu anzulegen. Der Bund geht mit § 5 III DirektZahlVerpflG noch über diese europarechtlich vorgegebenen Anforderungen hinaus und ermächtigt die Länder, durch Rechtsverordnung Regelungen zu einem früheren Einschreiten festzulegen. Davon hat der Freistaat Sachsen bislang jedoch nicht Gebrauch gemacht.

cc) Sanktionierung

Die Kontrolle der Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen erfolgt auf zwei Wegen: Einerseits führen die zuständigen Behörden unangekündigte systematische Kontrollen durch, andererseits erfolgt eine Kontrolle aber auch durch so genannte Cross Checks. Cross Checks sind Kontrollen anlässlich eines – zufällig – festgestellten Verstoßes eines Landwirts gegen anderweitige Verpflichtungen oder Vorschriften.

⁵⁵ Vgl. Marzik/Wilrich, siehe Fn. 35, § 18 Rdnr. 32.

⁵⁶ Spreen, siehe Fn. 16, 39.

Das Besondere an Cross Compliance ist jedoch, dass die volle Gewährung von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe gemäß Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit der Einhaltung der genannten Umweltvorschriften verknüpft wird. Verstöße gegen diese Vorgaben haben die Kürzung von Direktzahlungen bis hin zum Ausschluss von einer oder mehreren Beihilferegelungen für ein oder gar mehrere Jahre zur Folge. Die konkreten Kürzungen bemessen sich auf der Grundlage des Art. 7 der Verordnung (EG) 1782/2003 nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße sowie nach dem Grad des Verschuldens.

Dieses Verknüpfen von „Zuckerbrot und Peitsche“ ist ein zunehmend von der Kommission gebrauchtes Mittel. Damit gelingt es der Kommission, ihre fehlende Kompetenz zum gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug zu kompensieren. Insbesondere in Deutschland, das sich immer wieder durch vom Europäischen Gerichtshof festgestellte Vertragsverletzungen auch im Bereich des Umweltschutzes hervortut, gelangt sie so über die von ihr zu vergebenden Fördergelder faktisch doch zu einem eigenen Vollzug. Wie wirkungsvoll dieses Vorgehen ist, bekomme ich beispielsweise immer wieder im Rahmen eines Großmandats in Niedersachsen zu spüren, wo die Kommission im Zusammenhang mit der Planfeststellung eines Hafens damit droht, die EFRE-Regionalbeiträge zu kürzen, weil sie Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie für nicht hinreichend berücksichtigt erachtet.

Im Bereich der Landwirtschaft ist dieses Mittel zudem noch um ein Vielfaches probater; denn für den Landwirt ist die auf Leistung und Wettbewerb beruhende Marktwirtschaft im Agrarbereich längst zu einer Art zweiter Erwerbsquelle geworden ist⁵⁷. Zum zentralen Element der Agrarpolitik sind die Direktzahlungen als Einkommensstützen der gemeinsamen Agrarpolitik geworden. Es handelt sich dabei um direkt vom Staat gewährte Geldzahlungen, die die Leistungen, die die Landwirte für die Allgemeinheit erbringen, abgelten sollen. Solche Leistungen sind unter anderem die Pflege der Kulturlandschaft, die Erhaltung der natürlichen Ressourcen und der Beitrag zur dezentralen Besiedlung. Zudem erhalten diejenigen Landwirte, die sich besonders für den Umwelt- und Tierschutz einsetzen, zusätzliche Direktzahlungen. Auf diesem Wege soll gewährleistet werden, dass auch in den reicheren Industrieländern die weltweit unrentable Landwirtschaft betrieben wird. Damit bestreiten die meisten Landwirte einen Großteil ihres Einkommens aus den Direktzahlungen. Gleichzeitig werden die Cross-Compliance-Vorschriften auf Grund der Verknüpfung mit dem Einkommen der Landwirte zu agrarrechtlichen Vorschriften. Auch hierbei handelt es sich also um Agrarumweltrecht im zu Beginn dieses Vortrags beschriebenen Sinne.

⁵⁷ Steding, siehe Fn. 1, 7.

Unabhängig davon wird ein zusätzlicher Kontroll- bzw. Sanktionseffekt dadurch zu verzeichnen sein, dass das Landpachtrecht, speziell § 586 I 3 BGB, den Landpächter verpflichtet, die Pachtflächen ordnungsgemäß zu bewirtschaften. Verstößt der Pächter hiergegen, so macht er sich schadensersatzpflichtig. Zwar will die Cross-Compliance-Regelung vorrangig die Erfordernisse des Umweltschutzes sicherstellen, wohingegen § 586 I BGB das Interesse des Verpächters, seine Flächen in einem Zustand zurückzuerhalten, der eine umgehende Neuverpachtung ermöglicht, sichert. Doch werden die Direktzahlungen mit der Fläche verknüpft und stehen nicht pauschal dem Eigentümer zu, sondern dem jeweiligen Bewirtschafter. Verstößt also ein Pächter permanent gegen die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und geht deswegen seiner Prämien verlustig, so erhalte der Verpächter nach Ablauf der Vertragslaufzeit eine prämienlose und daher praktisch kaum oder nur zu weit schlechteren Bedingungen wiederverpachtbare Fläche zurück. Folglich spielt die Cross Compliance durchaus auch eine Rolle im Landpachtrecht⁵⁸.

4. Resümee

Zusammenfassend lässt sich resümieren, dass sich der Landwirt mit einer kaum überschaubaren Vielzahl von Regelungen konfrontiert sieht und einer Vielzahl von Behörden gegenübersteht. Andererseits bietet die weitreichende Schnittmenge zwischen Agrar- und Umweltrecht ausreichend Möglichkeiten dafür, die Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung nahezu sämtlicher umweltrechtlicher Vorgaben den Landwirtschaftsbehörden zu überlassen. Die Naturschutzbehörden, Wasserbehörden und dergleichen müssten dann nur flankierend, quasi in Ausnahmefällen tätig werden. Soweit die Landwirtschaftsbehörden nicht über die hinreichende Sachkunde verfügen, können sie sich diese intern bei den entsprechenden Fachbehörden verschaffen.

Des Weiteren ist zu vergegenwärtigen, dass sich die Rolle des Landwirts gewandelt hat: Er ist nicht mehr nur Produzent agrarischer Erzeugnisse, sondern auch Erbringer von Leistungen für den Schutz der Umwelt im Kontext der ländlichen Entwicklung⁵⁹. Schließlich erhält der Landwirt für seinen Dienst an der Umwelt auch eine sein Einkommen zu einem nicht unerheblichen Teil ausmachende Entschädigung. In der Sache ist das durchaus gerechtfertigt, da – wie gesehen – der Umweltschutz und insbesondere der Naturschutz nicht ohne die Landwirtschaft auskommt. Diese doppelte, durch das Agrar- und Umweltrecht vorgegebene Funktion des Landwirts sollte von den Behörden auch nach außen hin deutlich gemacht werden. Denn durch Wissen und Verstehen der Hintergründe einer Vorschrift wird deren Akzeptanz erheblich gesteigert, was dann nicht nur eine

⁵⁸ Zum Ganzen Spreen, siehe Fn. 16, 40.

⁵⁹ Steding, oben Fn. 1, 9.

größere Identifikation mit den derzeitigen Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ mit sich bringt, sondern auch eine höhere Akzeptanz hinsichtlich der von außen an die Landwirtschaft herantretenden umweltrechtlichen Vorgaben. Das aber wird wiederum die Arbeit der Verwaltung erheblich erleichtern⁶⁰.

Im Übrigen wird die Verwaltung vor dem Hintergrund von Cross Compliance in Zukunft politisch Farbe bekennen müssen: Stellt sie sich hinter die Landwirte oder wird sie zum „Hilfspolizisten“ der die Peitsche über dem süßen Brot schwingenden Kommission?

Ich bedanke mich ganz herzlich für Ihre Aufmerksamkeit!

⁶⁰ Zum Ganzen siehe Ekardt, NuR 2005, 215 ff.
