

# Regelungsmöglichkeiten und –grenzen im BNatSchG im Verhältnis zum (Agrar-)Fachrecht

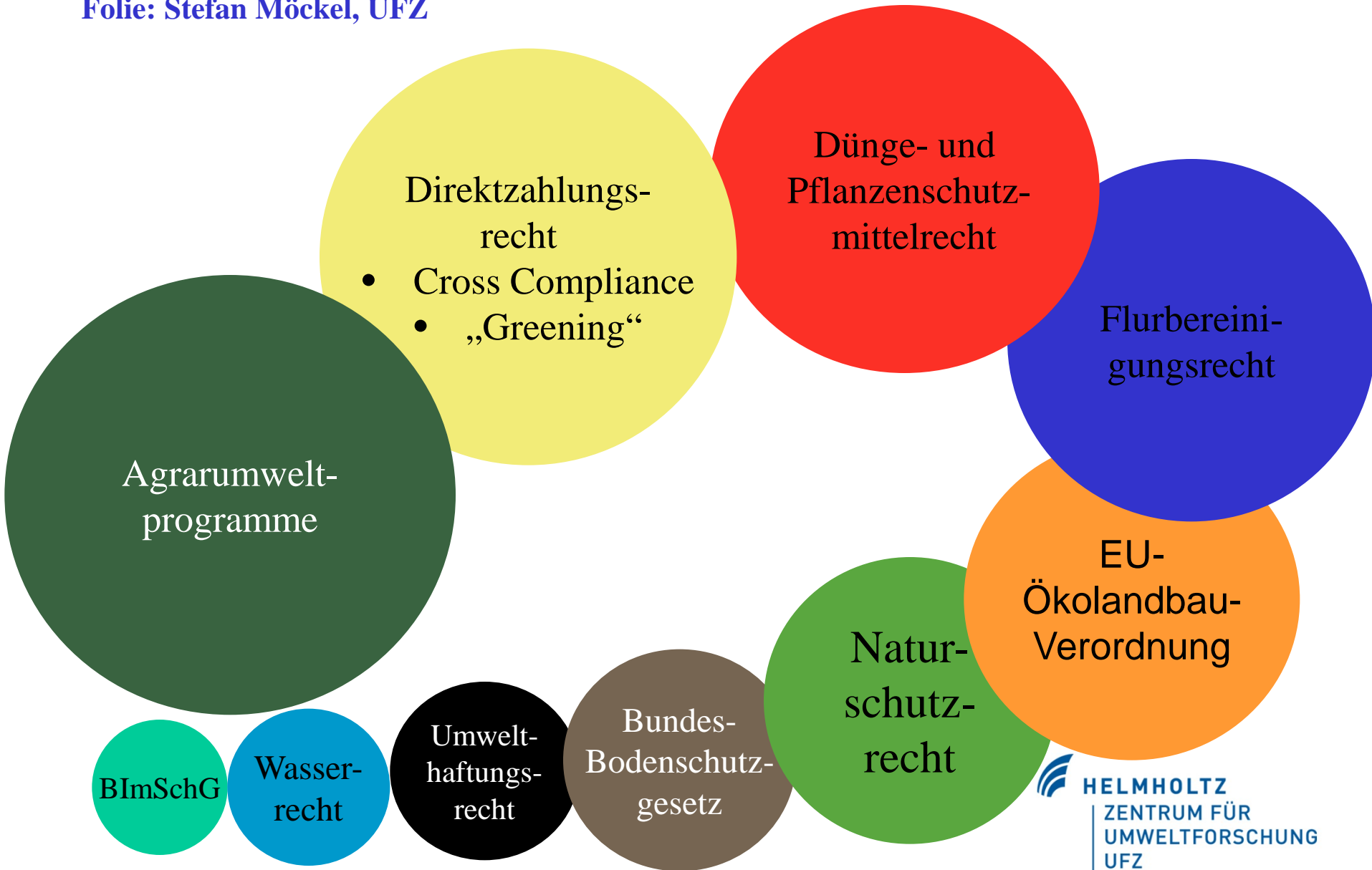
13. Deutscher Naturschutzrechtstag, 25./26. April 2018, Leipzig

Prof. Dr. Wolfgang Köck

Department Umwelt- und Planungsrecht

# Relevante Rechtssätze für Umweltschutz auf landwirtschaftlichen Flächen

Folie: Stefan Möckel, UFZ



# I. Einleitung und Fragestellung

- **Agrarfachrecht** regelt u.a. Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbearbeitung → Natur- und Umweltschutzrelevanz des Agrarfachrechts
- Agrarfachrecht konzentriert sich in **ordnungsrechtlicher** Hinsicht allerdings nur auf einige Aspekte der landwirtschaftlichen Bodenbearbeitung:
  - Regelungen über Düngung (RL 91/676; DüngG, DüV)
  - Regelungen über die Anwendung von Pestiziden (RL 2009/128; PflSchG)
  - Regelungen über die gentechnische Pflanzenerzeugung (GenTG)
- In der Form des **Agrarbeihilferechts** kommen hinzu:
  - **cross-compliance**-Anforderg. (→ **Umweltfachrecht; GlöZ-Standards**)
  - weitere **Greening**-Anforderungen (Umweltprämie )  
(Anforderungen an Anbaudiversifizierung, den Erhalt von Dauergrünland und die Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen auf mindestens 5% der landwirtschaftlichen Nutzfläche)
    - VO (EU) 1307/2013 + DurchfV

# I. Einleitung und Fragestellung

- **Naturschutzrecht** enthält **Ge- und Verbote** auch für die **Landwirtschaft**  
Regelungen betreffen den Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft, den Artenschutz sowie den allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft
  - Anforderungen an die **Einhaltung der gfP** (§ 5 II), aber nur eingeschränkt unmittelbar verbindlich; **Privilegierung bei Eingriffsregelung** - bei Einhaltung der gfP wird landwirtschaftliche Bodenbearbeitung nicht als Eingriff angesehen (§ 14 II S. 1+2 BNatSchG) sowie **Privilegierung auch beim Artenschutz** - Beachtung der gfP führt zur Annahme, dass nicht gegen die Zugriffsverbote verstoßen wird (§ 44 IV S. 1 BNatSchG)  
allerdings: Sonderregelung für Anhang IV-Arten (§ 44 IV. S. 2 ff.).
  - **Verbote im Hinblick auf den Schutz bestimmter Gebiete** (gesetzlich geschützte Biotop; Schutzgebietsausweisungen) beschränken landwirtschaftliche Bodenbearbeitung
  - **Landschaftsplanung** soll Landschaftsverbrauch am ökologisch falschen Platz verhindern, ist aber mit Blick auf die landwirtschaftliche Bodenbearbeitung bedeutungslos

# I. Einleitung und Fragestellung

**Ansatzpunkt mit Blick auf das (Agrar-)Fachrecht:** Naturschutzrecht und Agrarfachrecht überlagern sich zunehmend, insbes. das Agrarbeihielfenrecht hat partiell Naturschutzanforderungen aufgenommen  
in umgekehrter Richtung ist zu fragen, inwieweit das Naturschutzrecht Regelungen des Agrarfachrechts sinnvoll ergänzen und (insbes. für ausgewiesene Schutzgebiete) auch verstärken kann.

## Vorgehensweise / Fragestellung

- Identifizierung des naturschutzrelevanten Agrarfachrechts
- Für welche naturschutzrelevanten Regelungsgegenstände des (Agrar-)Fachrechts ist es sinnvoll, die Ansätze des (Agrar-)Fachrechts naturschutzrechtlich weiter auszuformen bzw. zu verstärken?
- Welche Regelungsmöglichkeiten gibt es dafür auf naturschutzrechtlicher Grundlage?

# Überblick

## I. Einleitung und Fragestellung

## II. Naturschutzrelevante Regelungen im (Agrar-)Fachrecht

1. Naturschutzrelevante ordnungsrechtliche Elemente des Agrarfachrechts
2. Naturschutzrelevante beihilferechtliche Elemente des Agrarfachrechts:  
„Greening“-Verpflichtungen

## III. Naturschutzrelevantes Agrarordnungsrecht und naturschutzrechtliche Regelungsmöglichkeiten

1. Inhaltliche Aspekte, insbesondere Pestizidanwendung und Düngung
2. Kompetenzrechtliche Aspekte

## IV. Naturschutzrelevantes Agrarbeihilferecht: Ausgestaltung der sog. „Greening“-Verpflichtungen im Naturschutzrecht

1. Inhaltliche Aspekte, insbes. Erhalt von Dauergrünland und Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen
2. Kompetenzrechtliche Aspekte

## V. Fazit und Ausblick

## II. Naturschutzrelevante Regelungen im (Agrar-)Fachrecht



# II. Naturschutzrelevantes Agrarfachrecht

## Grundlagen

- Agrarfachrechtliche Steuerung der landwirtschaftlichen Bodenbearbeitung erfolgt nur partiell im Wege **ordnungsrechtlich** verankerter Pflichten
- **Agrarbehilferecht** spielt eine zunehmend größere Rolle nicht nur für die Erfüllung **umweltrechtlich** verankerter Pflichten (cross compliance), sondern auch für die Etablierung von „GlöZ-Anforderungen“ (cross compliance) und für die Etablierung weitergehender „Greening“-Anforderungen im Rahmen der GAP-Direktzahlungssäule
- Entwicklung ist **ordnungspolitisch bedenklich**; vorzugswürdig wäre ein Konzept von ordnungsrechtlichen Grundpflichten (überwacht u.a. durch cross compliance und zugänglich für zivilgesellschaftliche Kontrolle durch Rechtsbehelfe) und Zahlungen im Wesentlichen für ökologische Leistungen (jenseits sozialstaatl. Einkommenssicherung.)
- Gefahr der Zementierung durch Pfadabhängigkeiten



# II. Naturschutzrelevantes Agrarfachrecht

## 1. Agrarordnungsrecht

- **Zulassung von Pestiziden** (Wirkstoffe und PSM); VO (EG) 1107/2009  
→ kein Ansatzpunkt für Naturschutzrecht, aber manche Ansatzpunkte für Verbesserung des Zulassungsverfahrens (Leopoldina-Papier: Der stumme Frühling 2.0; Veröffentlichung: 9. Mai 2018)
- **Anwendung zugelassener Pestizide** – RL 2009/128/EG enthält in erster Linie Regelungsaufträge für MS für den Schutz der aquatischen Umwelt, des Trinkwassers sowie für den Schutz bestimmter Gebiete (FFH-Gebiete, VS-Gebiete, Parks) (Art. 11 f.)  
→ bei letzteren vor allem **Ansatzpunkte für das Naturschutzrecht denkbar**
- darüber hinaus aber auch unmittelbar geltende Vorschriften, wie z.B. die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes (§ 3 PflSchG iVm Anh. III RL 2009/128)  
hier u.a. Schutz und Förderung wichtiger Nutzorganismen sowie Verweis auf regionale Schwellenwerte für den Pflanzenschutz Einsatz und Beachtung des Minimierungsgebots (→ Anh. III)  
→ eingeschränkte Ansatzpunkte für das Naturschutzrecht

# II. Naturschutzrelevantes Agrarfachrecht

## 1. Agrarordnungsrecht (Fortsetzung)

- **Landwirtschaftliche Düngung (RL 91/676/EWG; DüngG; DüV)**

Anforderungen an die gfP (§ 3 II DüngG iVm §§ 3 ff. DüV);

Düngebedarfsermittlung; Düngebeschränkungen und Verbote;

Festlegung von Höchstmengen für Gesamt-Stickstoff (Wirtschafts- und Mineraldünger – 170 kg ha/a Betriebsdurchschnitt, nicht absolut)

→ starker Fokus auf Gewässerschutz, nicht Naturschutz

→ **Ansatzpunkt für Naturschutzrecht** insbes., soweit Schutz bestimmter Gebiete und Arten weitergehende Anforderungen notwendig machen

→ in diesem Zusammenhang überlegenswert auch

Düngebeschränkungen für Schutzgebiete, soweit Stickstoffeintrag aus Naturschutzsicht bereits zu hoch bzw. best. andere

Schadstoffe (z.B. AM-Rückstände) in Wirtschaftsdünger wg.

spezifischer Naturhaushalts-Risiken nicht hingenommen werden können (→ Bezug auch zum Wasserrecht)

- **Grundeinschätzung:** stoffbezogene Begrenzungen sind grundsätzlich im (Agrar-)Fachrecht gut aufgehoben und nur mit Blick auf besondere Naturschutzkonzepte naturschutzrechtlich nachzujustieren!

# II. Naturschutzrelevantes Agrarfachrecht

## 2. Agrarbeihilferecht

- **„Greening“- Anforderungen** - obligatorische Grundanforderungen an Empfängern von Direktzahlungen auf all ihren beihilfefähigen Hektarflächen (Art. 43 I VO 1307/2013 + DurchfV): Klima und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden
  - Anbaudiversifizierung (näher: Art. 44)
  - Erhaltung von **Dauergrünland** (gem. Ausweisung der MS bei Gebieten, die unter die FFH-RL und die VSRL fallen, Art. 45)
  - im Rahmen der landwirtschaftlichen Flächen Ausweisung einer **Flächennutzung im Umweltinteresse** (auf mind. 5% des angemeldeten Ackerlands, Regelungsmöglichkeiten der MS, Art. 46)
- **Ansatzpunkt für naturschutzrechtliche Regelungen:** insbesondere Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland und Regelungen zur Anerkennung von Flächennutzungen im Umweltinteresse, soweit nicht schon geschehen
- **Greening-Anforderungen** sind ordnungspolitisch betrachtet besser im (Agrar- bzw. Umwelt-)Ordnungsrecht zu verankern!

# II. Naturschutzrelevantes Agrarfachrecht

## 2. Agrarbeihilferecht

- **Glöz-Anforderungen** (Art. 94 VO (EU) Nr. 1306/2013): Verpflichtungen der MS, auf der Grundlage von Anhang II Mindeststandards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festzulegen unter Berücksichtigung u. a. der Boden- und Klimaverhältnisse (zwingende Bindung der MS an Anhang II)
- Tws. Verweis auf EU-UmwR
- Darüber hinaus: Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen, Mindestanforderungen an Bodenbedeckung, Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung der Bodenerosion, Erhaltung von Landschaftselementen (Hecken, Teiche, Gräben, Bäume)
- Glöz-Anforderungen sind teilweise naturschutzrelevant und finden sich in hohem Maße bereits im NaturschutzR bzw. auch im WasserR → Schutz von Gewässerrandstreifen (§ 38 WHG)

# III. Naturschutzrelevantes Agrarordnungsrecht und naturschutzrechtliche Regelungsmöglichkeiten



# III. Naturschutzrelevantes Agrarordnungsrecht und naturschutzrechtliche Regelungsmöglichkeiten

## Inhaltliche Aspekte

- **Verringerung bzw. Verbot der Anwendung von PSM** in bestimmten Gebieten (Art. 12 RL 2009/128/EG)  
Anforderung in Deutschland in erweiterter Form umgesetzt durch § 4 PflSchAnwV:  
„Pflanzenschutzmittel, die aus einem in Anlage 2 oder 3 aufgeführten Stoff bestehen oder einen solchen Stoff enthalten, dürfen in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Biotopen im Sinne des § 30 des Bundesnaturschutzgesetzes nicht angewandt werden, es sei denn, dass eine Anwendung in der Schutzregelung ausdrücklich gestattet ist oder die Naturschutzbehörde die Anwendung ausdrücklich gestattet.“
- Darüber hinaus: Pflanzenschutzanwendungsverbote mit Blick auf die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote (§ 13 PflSchG)
- Naturschutzinteresse dürfte mit Blick auf den Schutz bestimmter Gebiete ausreichend Rechnung getragen sein; ggf. zu erwägen: Mengenbegrenzung pro Hektar und Jahr (allerdings schwer zu bemessen, weil jeweils anbauabhängig, und eine solche Regelung würde sich auch nicht für das NatSchR. aufdrängen, sondern ist im AgrarfachR richtig verortet.

# III. Naturschutzrelevantes Agrarordnungsrecht und naturschutzrechtliche Regelungsmöglichkeiten

## Inhaltliche Aspekte (Fortsetzg.)

### Landwirtschaftliche Düngung

- Deutliche Verbesserung der Düngeeregeln durch Reform von DüngeG und DüV im Jahre 2017!
- **Aus Naturschutzsicht besonders interessant:** Obergrenze für Stickstoffaustrag 170 kg pro ha/a (absolut) für gefährdete Gebiete (setzt allerdings vorherige Ausweisung dieser Gebiete voraus), darüber hinaus weitere Beschränkungen, soweit dies für den Erhalt von ausgewiesenen Schutzgebieten notwendig ist  
**zu erwägen auch:** Beschränkung von Wirtschaftsdünger, soweit wegen Schadstoffgehalte des Wirtschaftsdüngers (z.B. AM-Rückstände) Risiken für bestimmte Gebiete zu besorgen sind (deutlich größere Relevanz aber wohl für den Gewässerschutz)

# III. Naturschutzrelevantes Agrarordnungsrecht und naturschutzrechtliche Regelungsmöglichkeiten

## Kompetenzielle Aspekte

- Soweit mit Blick auf naturschutzrechtlich ausgewiesene Schutzgebiete besondere Beschränkungen des Düngens erforderlich sind, wäre eine solche Regelung in Schutzgebietsverordnungen der Länder aufzunehmen; sinnvoll auch Grundschutzverordnungen der Länder, soweit es nicht um raumspezifische Gefährdungen geht.
- Mögliche Regelungen über Schadstoffbegrenzungen in Wirtschaftsdüngern (analog Klärschlamm- und Bioabfallregulierung) sind – auch wenn sie dem Naturhaushalt zu gute kommen – systematisch besser im Agrarfachrecht als im Naturschutzrecht aufgehoben.  
→ auf der Basis einer abfallrechtlichen Rechtsgrundlage (analog KlärschlammV)



# IV. Naturschutzrelevantes Agrarbeihilferecht: Ausgestaltung der sog. „Greening“-Verpflichtungen und GlöZ-Standards im Naturschutzrecht



# IV. Naturschutzrelevantes Agrarbeihilferecht: Ausgestaltung der sog. „Greening“-Verpflichtungen im Naturschutzrecht

## Erhaltung von Dauergrünland: Inhaltliche Aspekte

- nicht nur beihilferechtlich relevant, sondern in vielerlei Hinsicht schon ordnungsrechtlich geschützt (näher: Möckel NuR 2016, 814 ff.)

**Naturschutzrecht:** Grünlandumbruch in FFH-Gebieten grundsätzlich unzulässig, gleiches gilt, soweit Grünland als gesetzlich geschütztes Biotop anzusehen ist; darüber hinaus: Grünlandumbruch als Eingriff in Nat u Landschaft, der naturschutzrechtliche genehmigungspflichtig ist

**sinnvoll:** allgemeines Grünlandumbruchverbot (verwirklicht schon im NatSchR einiger Länder) bzw. Einführung eines formellen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für jeden Grünlandumbruch im BNatSchG (um Unsicherheiten im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung zu begegnen → Möckel)

**Kompetenzielle Aspekte:** Regelungskompetenz des Naturschutzgesetzgebers gegeben; darüber hinaus immer auch landesrechtliche Regelung möglich

# IV. Naturschutzrelevantes Agrarbeihilferecht: Ausgestaltung der sog. „Greening“-Verpflichtungen im Naturschutzrecht

## **Inhaltliche Aspekte: Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen auf angemeldeten Ackerlandflächen (mind. 5%)**

Art. 46 VO (EU) 1307/2013 nennt u.a. Brachflächen, Terrassen, Pufferstreifen, Streifen an Waldrändern, Aufforstungsflächen, Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen

- Ansatzpunkte des Naturschutzrechts: Idee der Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen könnte im Rahmen der Eingriffsregelung aufgegriffen werden (Idee des pauschalierten Eingriffsausgleich → Möckel 2012)
- Im Übrigen: teilweise ordnungsrechtlich geschützt über den Schutz gesetzlich geschützter Biotope (Bundes- bzw. Landesrecht) und über die Gewässerrandstreifenregelungen des Wasserrechts
- Besondere kompetenzielle Probleme sind nicht ersichtlich

# IV. Naturschutzrelevantes Agrarbeihilferecht: GlöZ-Standards und Naturschutzrecht

## Inhaltliche Aspekte

- Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen, Mindestanforderungen an Bodenbedeckung, Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung der Bodenerosion, Erhaltung von Landschaftselementen (Hecken, Teiche, Gräben, Bäume)
- Teilweise durch NatSchR geregelt, tlw. systematisch im WasserR bzw. BodenSchR geregelt bzw. zu regeln
- Insbes. Erhaltung von Landschaftselementen ist ein kernbereich naturschutzrechtlichen Legeferierens und ist hier besser aufgehoben (unschädlich, dass entsprechende Kontrollen über cross compliance vorgenommen werden)

# V. Fazit und Ausblick

- Agrarfachrecht enthält eine Reihe naturschutzrelevanter Regelungen
- Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodenbearbeitung mit Umweltrelevanz sollten nicht nur beihilferechtlich, sondern ordnungsrechtlich verankert sein
- Agrarfachrecht ist der richtige systematische Standort für Regelungen zu PSM, PSM-Anwendung und Düngung
- Greening-Anforderungen und tlw. GlöZ-Anforderungen sind systematisch besser im Naturschutzrecht bzw. Wasserrecht aufgehoben; kontrolltechnische Verortung bei der cross compliance ist unschädlich.

# Vielen Dank für die Aufmerksamkeit !

Zuarbeit: Dr. Stefan Möckel

