

(Besonderer) Artenschutz und Landwirtschaft

Vortrag zum 13. Deutschen Naturschutzrechtstag 2018

“Naturschutzrecht und Landwirtschaft”

Leipzig, 25./26. April 2018

Klaus Meßerschmidt

26. April 2018



Bild
Pittbull
gelöscht

«The ESA may still be “the ‘pit bull’ of environmental laws” as some have called it»

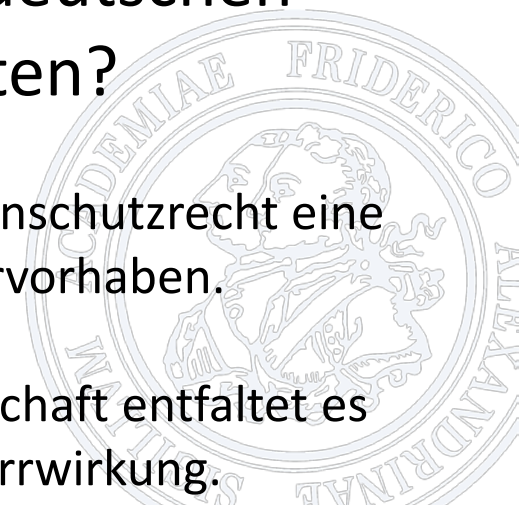
Jonathan T. Cannon, Environment in the Balance, Harvard University Press 2015, S. 99

zur Rolle des Endangered Species Act in den USA

Lässt sich Ähnliches vom deutschen Artenschutzrecht behaupten?

Vereinzelt spielt das Besondere Artenschutzrecht eine solche Rolle gegenüber Infrastrukturvorhaben.

Gegenüber der Land- und Forstwirtschaft entfaltet es jedoch kaum eine vergleichbare Sperrwirkung.



- Landwirtschaft als „Gefährdungsursache Nr. 1“ der Biodiversität → *These 1*
- Koalitionsvertrag zu Insektensterben und Monitoring
- Kann der „pollinator decline“ einen Lernprozess einleiten und zu mehr Kompromissbereitschaft der Agrarwirtschaft beitragen?
- Begrenzter Niederschlag im Artenschutzrecht → *These 2*
- Unterscheidung von
 - Artenschutzrecht i.e.S. (§§ 37 ff. BNatSchG)
 - Artenschutzrecht i.w.S.→ *These 3*



- Naturschutzrechtlicher Flächenschutz
 - Pflanzenschutzrecht
 - Bodenschutzrecht
 - (Nachteilige) Förderung des Energiepflanzenanbaus
- *These 4*

➤ Die Unberührtheitsklausel des § 37 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG begründet u. U. einen Nachrang des Artenschutzrechts, aber keinen Vorrang von “Anti-Artenschutzrecht” → *These 5*

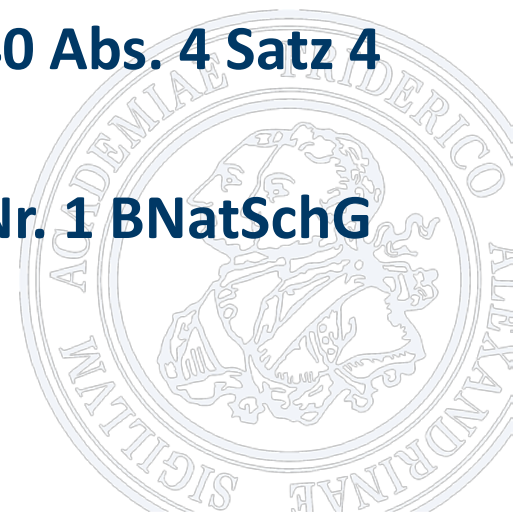


- **§ 39 BNatSchG → These 6**
- **Wenig wirkungsvoll gegenüber Landwirtschaft wegen des Vorbehalts vernünftiger (Zugriffs-) Gründe**
 - (1) Es ist verboten,
 1. wild lebende Tiere mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten,
 2. wild lebende Pflanzen ohne vernünftigen Grund von ihrem Standort zu entnehmen oder zu nutzen oder ihre Bestände niederzuschlagen oder auf sonstige Weise zu verwüsten,
 3. Lebensstätten wild lebender Tiere und Pflanzen ohne vernünftigen Grund zu beeinträchtigen oder zu zerstören.
- **Aber: Spill over-Effekt des Besonderen Artenschutzrechts → These 7**



- **Kein spezifisches Agrar-Artenschutzrecht**
- **Subsumtion landwirtschaftlicher Handlungsweisen unter die Tatbestände des Besonderen Artenschutzrechts**
- **Indirekter Regelungsansatz (Landwirtschaft wird nur über Ausnahmen und Rückausnahmen angesprochen)**
 - **§§ 14 Abs. 2 und 3, 15 Abs. 3, 30 Abs. 5 BNatSchG**
 - **§§ 39 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 Nr. 3, 40 Abs. 4 Satz 4 Nrn. 1 und 4 BNatSchG**
 - **§§ 44 Abs. 4 und Abs. 5, 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG**

→ **Thesen 8 - 10**



- **Einschränkung des Agrarprivilegs in mehreren Etappen**

- Konformitätsvermutung
- Leitbild der ordnungsgemäßen Landwirtschaft
- Einfügung der Absichtlichkeitsklausel
- **Druck der EuGH-Rechtsprechung**
- Voreilige Entwarnung:

„Somit muss auf diese Handlungen nicht verzichtet werden, weil sie in gewissen Fällen zwangsläufig einen der in § 42 Abs. 1 BNatSchG [a. F.] aufgeführten Verbotstatbestände verwirklichen.“

- Löschung der Absichtsklausel
- Austausch der ausnahmebegründenden Merkmale

→ ***These 11***



§ 44 Abs. 4 BNatSchG

Entspricht die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung und die Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse den in § 5 Absatz 2 bis 4 dieses Gesetzes genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes und dem Recht der Land-, Forst- und Fischerei-wirtschaft ergebenden **Anforderungen an die gute fachliche Praxis**, verstößt sie nicht gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote. **Sind in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Arten, europäische Vogelarten oder solche Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, betroffen, gilt dies nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Soweit dies nicht durch anderweitige Schutzmaßnahmen, insbesondere durch Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen oder gezielte Aufklärung sichergestellt ist, ordnet die zuständige Behörde gegenüber den verursachenden Land-, Forst- oder Fischwirten die erforderlichen Bewirtschaftungsvorgaben an.** Befugnisse nach Landesrecht zur Anordnung oder zum Erlass entsprechender Vorgaben durch Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung bleiben unberührt.

§ 44 Abs. 4 BNatSchG

- Nutzung „anerkannter Spielräume bei der Auslegung der artenschutzrechtlichen Vorschriften der FFH-Richtlinie“?

→ *These 13*

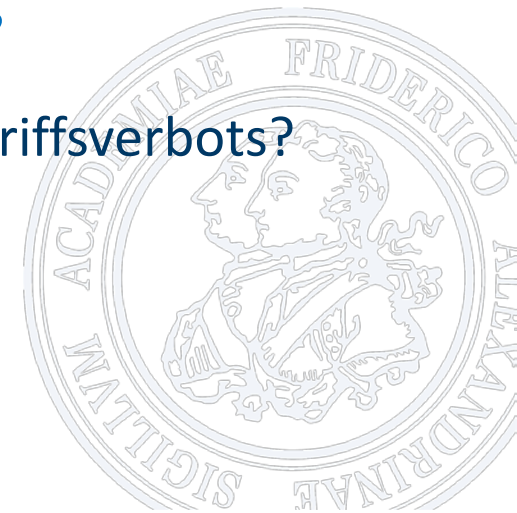
- Oder ist auch der letzte Versuch einer europarechtskonformen Ausgestaltung der Landwirtschaftsklausel im Besonderen Artenschutzrecht teilweise gescheitert?

→ *These 18*



§ 44 Abs. 4 BNatSchG (Grundideen)

- **Teilung und Modifikation des Bes. Agrar-Artenschutzrechts**
(§ 44 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG) → *Thesen 14 - 17*
 - Besonderer Artenschutz und strenger Artenschutz
 - Populationsbezogener Ansatz
 - Vorzug: Artenschutzimmanentes Privilegierungskriterium
- **Stärkung oder Schwächung des Bes. Agrar-Artenschutzrechts durch § 44 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG? → *These 18***
 - Bewirtschaftungsvorgaben als Substitut des Zugriffsverbots?
 - Vereinbarkeit mit Richtlinien-Vorgaben?



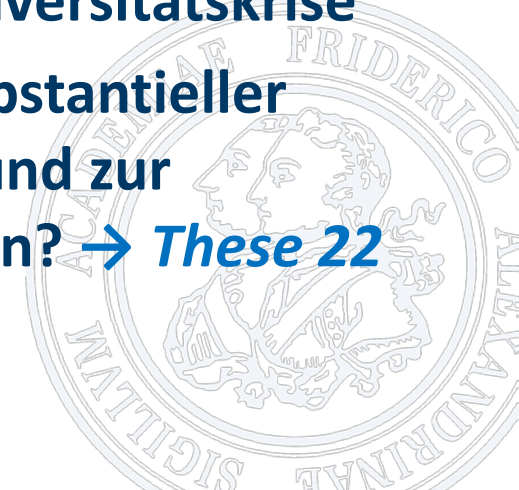
§ 5 Abs. 2 BNatSchG

- **Inhalt: Exemplarische Grundsätze der guten fachlichen Praxis**
- **Verbindlichkeit**
 - **h. M.: Bloße Handlungsdirektive (BVerwG)**
 - **M. E. justizialer unbestimmter Rechtsbegriff → These 19**

(2) Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten:

1. die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden;
2. die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden;
3. die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren;
4. die Tierhaltung hat in einem ausgewogenen Verhältnis zum Pflanzenbau zu stehen und schädliche Umweltauswirkungen sind zu vermeiden;
5. auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen;
6. die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechtes zu erfolgen; es sind eine Dokumentation über die Anwendung von Düngemitteln nach Maßgabe des § 10 der Düngeverordnung vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305) in der jeweils geltenden Fassung sowie eine Dokumentation über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des Artikels 67 Absatz 1 Satz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24.11.2009, S. 1) zu führen.

- Relativ niedrige Verfahrenszahlen insbesondere in der Rspr.
- Erfolgreiche Klärung von Rechtsfragen:
Begrenzung des Privilegierungstatbestands auf tägliche
Wirtschaftsweise, Ausschluss des (bei der Umstellung auf den
Energiepflanzenanbau üblichen) Grünlandumbruchs
→ *These 20*
- Europarechtliche „Windstille“ → *These 21*
- Koinzidenz von juristischer Konsolidierung des Besonderen
Artenschutzrechts und Verschärfung der Biodiversitätskrise
- Ist vom Besonderen Artenschutzrecht kein substantieller
Beitrag zur Bekämpfung des Artenschwunds und zur
Ökologisierung der Landwirtschaft zu erwarten? → *These 22*



„Aufrüstung des Ordnungsrechts“

1. Einführung von Anordnungsbefugnissen
2. Konkretisierung der Grundsätze der Guten fachlichen Praxis durch ein untergesetzliches Regelwerk (Verordnung, Verwaltungsvorschriften oder technische Normen)
3. Neudefinition der Guten fachlichen Praxis
4. Abschaffung oder Modifikation des § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG
5. Verschärfung des Beeinträchtigungs-, Tötungs- und Zerstörungsverbots
6. Individuenbezogene statt populationsbezogener Betrachtung
7. Aufnahme weiterer Arten in den Kreis der besonders oder streng geschützten Arten
8. Einschränkung der Ausnahmen
9. Einstweilige Nichtanwendung des § 44 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG
10. Anlehnung an die Richtlinien des ökologischen Landbaus
11. Streichung der Landwirtschaftsklausel(n)

→ *These 23*



Maßnahmen jenseits des Bes. Artenschutzrechts i. e. S.

1. **Verbot bestimmter Insektizide (NABU)**
 2. **Vorgabe von Blühstreifen und Blühflächen (SRU)**
 3. **Verstärkte Umwelthaftung für Biodiversitätsschäden**
 4. **Flankierung des Ordnungsrechts durch ökonomische Anreize**
 5. **Trennung von Guter fachlicher Praxis und Honorierungsschwelle**
 6. **Abbau nachteiliger ökonomischer Anreize außerhalb des Artenschutzrechts (finanzielle Förderung des Energiepflanzenanbaus/EEG-Reform)**
- ***These 24***
- **Unverzichtbarkeit ergänzender Steuerungsmittel**
- ***These 25***



Bild (Schoßhund) gelöscht

.... damit das Artenschutzrecht gegenüber der Landwirtschaft nicht zahm und nutzlos bleibt, sondern einen effektiven Beitrag zum Biodiversitätsschutz leisten kann

Vielen Dank!

