

Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft

Dr. iur. Stefan Möckel 25.4.2018, Leipzig
Wissenschaftlicher Referent, Department Umwelt- und Planungsrecht



HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Prolog

„Wir wollen für unsere Kinder und Enkelkinder
eine intakte Natur bewahren.

...

EU-Recht setzen wir 1:1 um.“

„Unser Ziel ist eine nachhaltige flächendeckende Landwirtschaft – sowohl
ökologisch als auch konventionell. Nachhaltige Landwirtschaft und
Naturschutz sind keine Gegensätze.“

Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik
für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 2018, S. 84, 137, 139.

Regelungen zur guten fachlichen Praxis



Regelungen zur guten fachlichen Praxis

Umweltrecht

- [§ 5 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz \(BNatSchG\)](#)
> unverbindliche, nicht mit Anordnungen durchsetzbare Grundsätze der guten fachlichen Praxis (BVerwG, Urteil vom 1.9.2016 – 4 C 4.15)
- [§ 17 Abs. 2 Bundesbodenschutzgesetz \(BBodSchG\)](#)
> unverbindliche, nicht mit Anordnungen durchsetzbare Grundsätze der guten fachlichen Praxis (vgl. § 17 Abs. 1 BBodSchG)

Agrarrecht

- [§ 3 Abs. 1 Pflanzenschutzgesetz \(PflSchG\)](#)
> verbindliche, mit Anordnung durchsetzbare Regeln u.a. zu integriertem Pflanzenschutz, Vorsorge und Gefahrenabwehr (konkretisiert u.a. in §§ 12 ff. PflSchG und Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung)
- [§ 3 Abs. 3 Düngegesetz \(DüngG\)](#)
> verbindliche, mit Anordnung durchsetzbare Regeln zu Art und Weise der Düngung (konkretisiert u.a. mit der Düngeverordnung, Stoffstrombilanzverordnung)

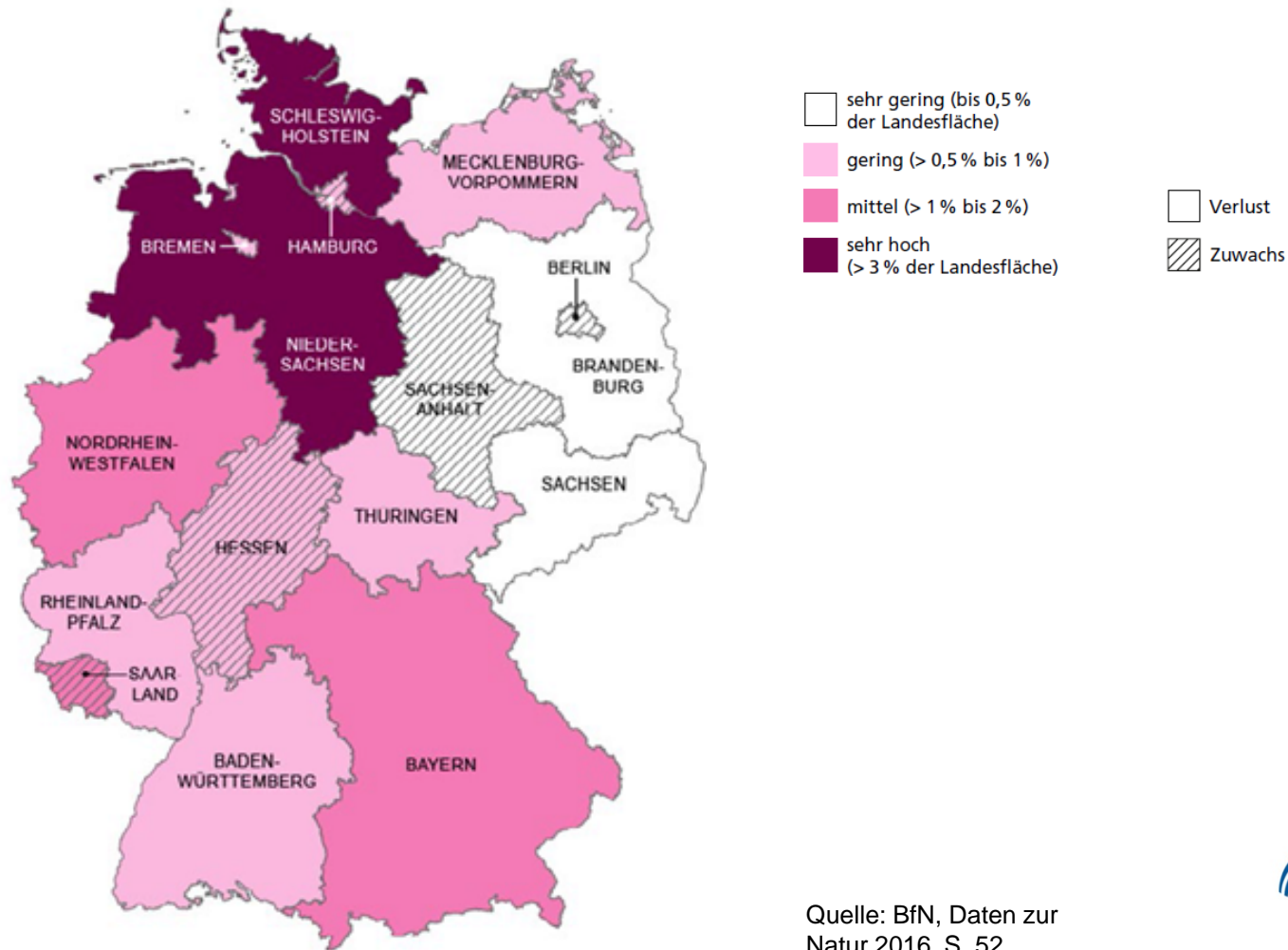
§ 5 Abs. 2 BNatSchG

„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. ...“

Umwandlung von Grünland 1999 -2013

Abbildung 23: Verlust und Zuwachs von Grünlandflächen in Deutschland zwischen 1999 und 2013, dargestellt auf Landesebene



Quelle: BfN, Daten zur Natur 2016, S. 52

Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 1.9.2016 – 4 C 4.15

(Vorinstanz Obergerverwaltungsgericht Niedersachsen, Urt. v. 30.6.2015 – 4 LC 285/13)

Leitsätze des BVerwG

„1. Die Regelung in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG, nach der auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist, **enthält kein Verbot** i.S.v. § 67 Abs. 1 BNatSchG.“

„2. § 17 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG setzt einen "vorgenommenen" Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG voraus, dessen "weitere Durchführung" die Behörde untersagen kann. Die (vorsorgliche) Untersagung noch nicht erfolgter Eingriffe kann hierauf nicht gestützt werden.“

Begründung zu 1. Leitsatz

- **Wortlaut:** nur beispielhafte Grundsätze i.S.v. (Handlung-)Direktiven wegen „insbesondere“
- **Entstehungsgeschichte:** lediglich Fortführung der alten rahmenrechtlichen Regelungen im BNatSchG 2002 als unmittelbar geltende Vorschriften
- **Sinn und Zweck:** § 5 Abs. 1 und 2 dient dem Ausgleich der widerstreitenden Interessen von Naturschutz und Landwirtschaft mittels gegenseitiger Berücksichtigungspflichten, dem ein Ge- und Verbotsscharakter der Grundsätze nicht gerecht werden würde
- **Systematik des BNatSchG:** Grundsätze entfalten ihre rechtliche Bedeutung bei § 14 Abs. 2 BNatSchG, so dass kein Bedarf an verbindlichen Grundsätzen besteht

Eingriffsregelung und Landwirtschaft

§ 13 und § 14 Abs. 1 BNatSchG

§ 13 Allgemeiner Grundsatz

Erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sind vom **Verursacher** vorrangig zu **vermeiden**. Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu **kompensieren**.

§ 14 Eingriffe in Natur und Landschaft

(1) Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind **Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen** oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden **Grundwasserspiegels**, die die **Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts** oder das **Landschaftsbild** erheblich beeinträchtigen **können**.

Subsumtion Landwirtschaft unter § 14 Abs. 1 BNatSchG

weitgehend unstrittig:

- **Veränderungen der Gestalt von Grundstücken:**
 - > z.B. erstmalige Urbarmachung von z.B. Wäldern und Mooren; Beseitigung von Landschaftselementen; **Umbruch von Dauergrünland**; Bodenbewegungen; Beseitigung oder Veränderungen der Ufer und Gewässerbetten von Oberflächengewässern
- **Veränderungen der Nutzung von Grundstücken:**
 - > z.B. die Umwandlung von Dauerkulturen wie Dauergrünland, Streuobst, Weinstöcke in Acker oder andere Dauerkulturen
- **Veränderungen des Grundwasserspiegels:**
 - > z.B. Entwässerungsmaßnahmen (Gräben, Drainagen) oder Entnahme zu Bewässerungszwecken

Subsumtion Landwirtschaft unter § 14 Abs. 1 BNatSchG

umstritten: Maßnahmen der „täglichen“ Bewirtschaftung

- z.B. Düngung, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Bodenbearbeitung mittels Pflug, Fruchtwechsel
- ? „Veränderungen der Nutzung von Grundflächen“



oder



auch Intensivierung der Nutzung

(z.B. mehr Dünger, mehr Pestizide, engere Saatzeilen)

- Intensivierung ist Hauptursache für Artenverlust, Eutrophierung und Pestizidbelastung von Biotopen, Gewässern, Grundwasserkörpern
- Wortlaut: „Nutzung“ nicht „Nutzungsart“
- Sinn und Zweck: erhebliche Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu vermeiden oder zu kompensieren
- Systematik: BNatSchG benennt und definiert keine Nutzungsarten
- Praxis: weder für Landwirte noch Umweltschützer ist z.B. extensives Grünland = intensives Grünland

nur Änderung der Nutzungsart

(z.B. von Grünland zu Acker)

- Praktikabilität (v.a. Ausschluss nicht grundstücksbezogener Stoffeinträge aus § 14 Abs. 1)

Abbildung 14: Hauptgefährdungsfaktoren der überwiegend landwirtschaftlich genutzten Offenlandbiotoptypen

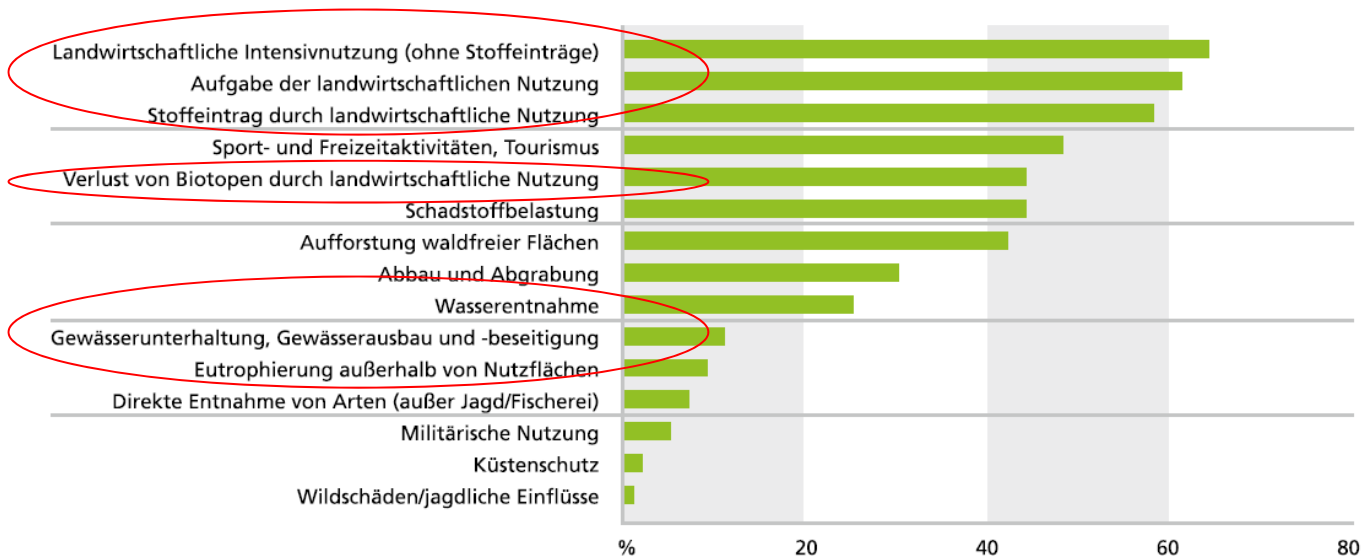


Abbildung 15: Hauptgefährdungsfaktoren der überwiegend nicht landwirtschaftlich genutzten Offenlandbiotoptypen

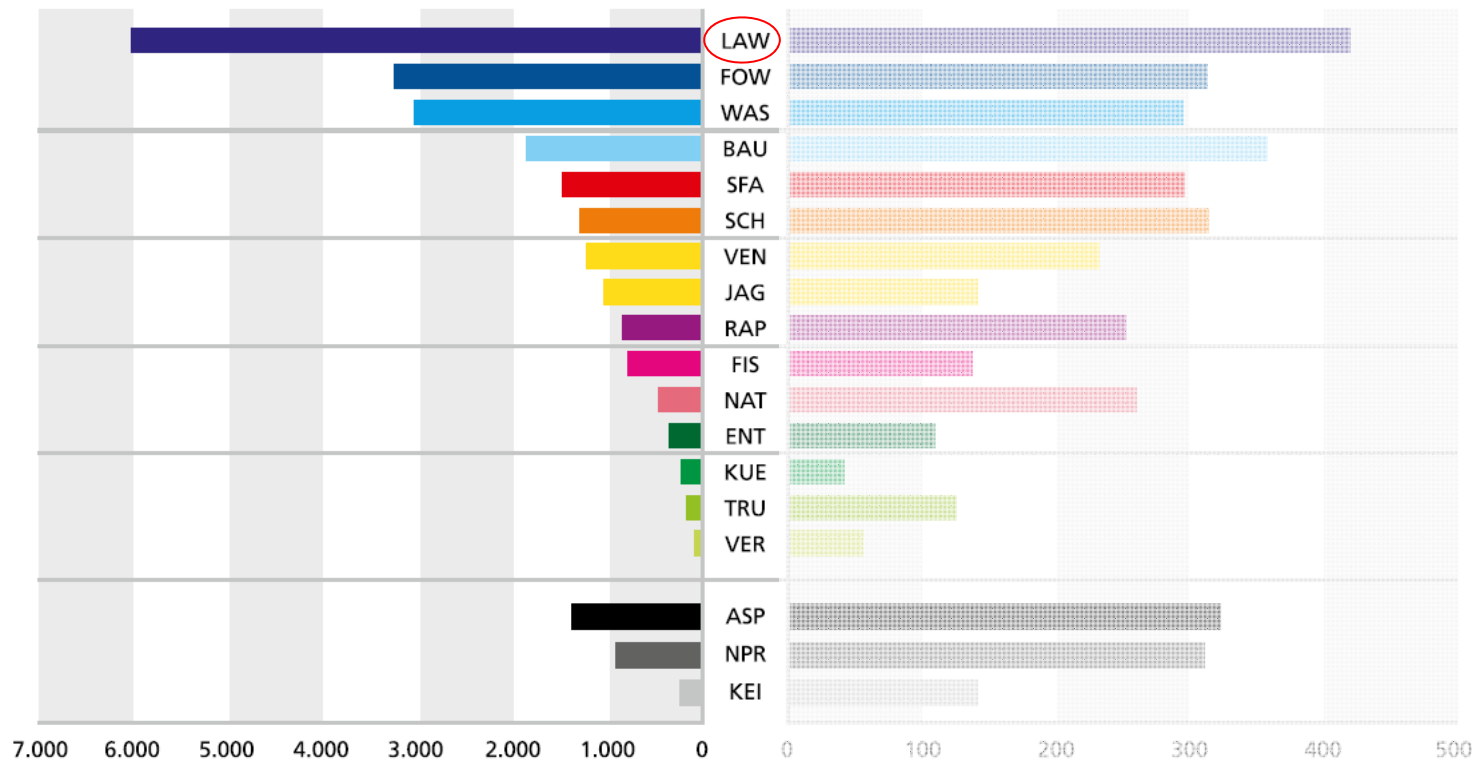


Quelle: BfN, Daten zur Natur 2016, S. 35 f.

Abbildung 4: Relative Bedeutung der Gefährdungsursachen für wild lebende Tiere

Summe über die synoptischen Häufigkeitsklassen der Arten und Gefährdungsursachen

Anzahl betroffener Arten



Quelle: Günther et al. 2005; Darstellung verändert
Stand der Daten: 2005

Abkürzungen der Komplexe:
LAW = Landwirtschaft, FOW = Forstwirtschaft, WAS = Wasserbau/Schifffahrt, BAU = bauliche Maßnahmen/Rohstoffgewinnung, SFA = Sport/Freizeit, SCH = Emissionen, VEN = Verkehr/Energie, JAG = Jagd, RAP = Infrastruktur/Raumplanung,

FIS = Fischerei, NAT = Naturschutz, ENT = Entnahme, KUE = Küstenschutz, TRU = Truppenübungsplätze, VER = Neobiota, ASP = Art- und arealbezogene Spezifika, biologische Risikofaktoren, NPR = Natürliche Prozesse, KEI = Unbekannt.

Berücksichtigte Tiergruppen: Säugetiere, Brutvögel, Reptilien, Amphibien, Lauf- und Sandlaufkäfer, Wasserkäfer, Tagfalter und Dickkopffalter, Heuschrecken, Groß-Branchiopoden, Libellen.

Quelle: BfN, Daten zur Natur 2016, S. 17

Freistellung in § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG

§ 14 Eingriffe in Natur und Landschaft

...

- (2) Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. ...

Freistellung in § 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG

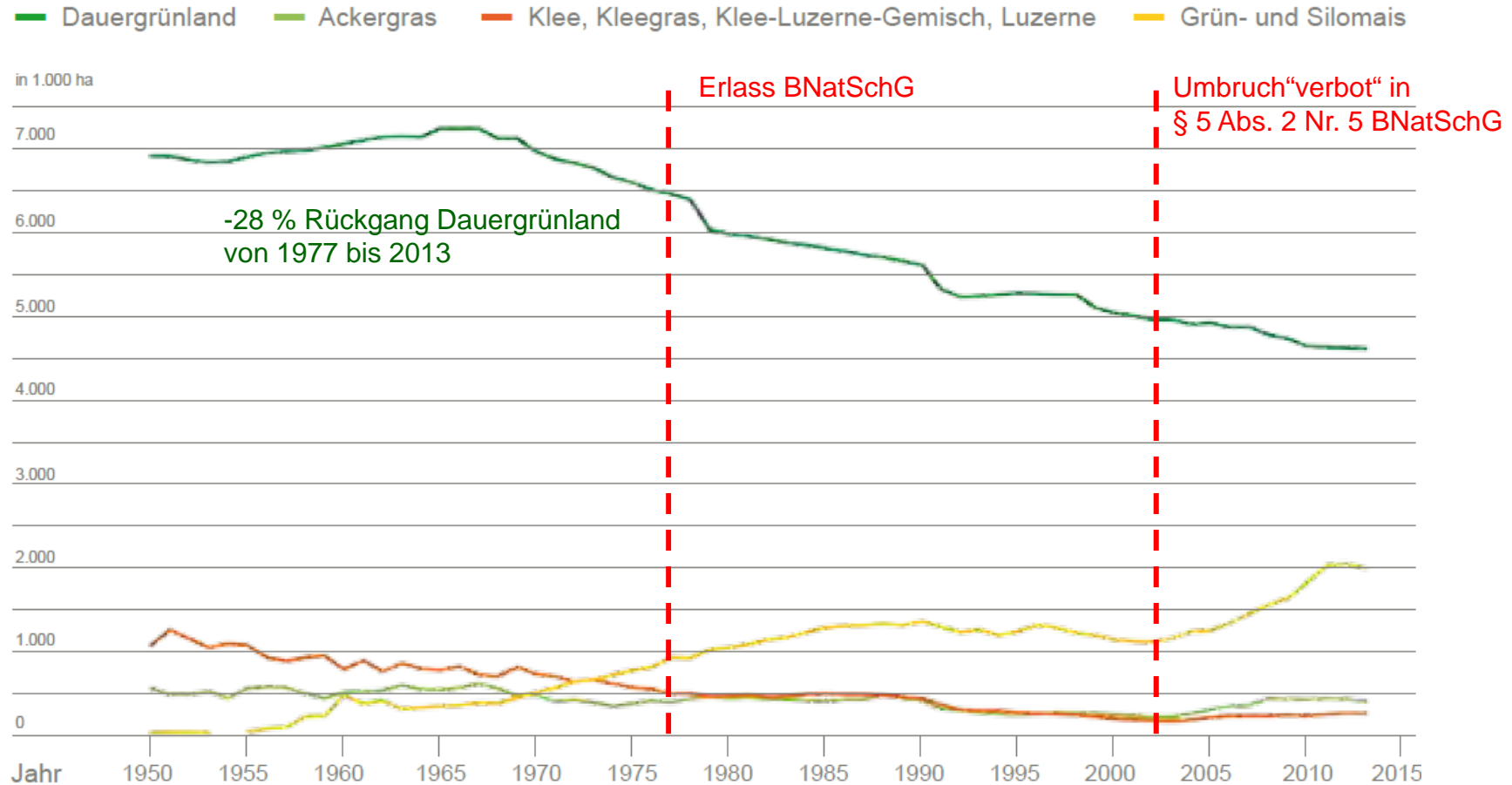
- Einschränkung auf **Maßnahmen der „täglichen Wirtschaftsweise“**
(BVerwG u.a.: Urt. v. 13.4.1983 – 4 C 76.80; Beschl. v. 1988 – 4 B 55.88; Beschl. v. 26.2.1992 – 4 B 38.92; Beschl. v. 4.6.2003 – 4 BN 27.03; Bundesregierung BT-Drs. 13/6441, S. 51; herrschende Literaturmeinung)



- **keine Anwendbarkeit von Absatz 2 für:**
 - Veränderungen der Form und Gestalt von Grundflächen, die Landwirtschaft erst ermöglichen bzw. effektiver gestalten;
 - Wechsel einer landwirtschaftlichen Nutzungsart
(z.B. **Dauergrünland zu Acker**, zu Kurzumtriebsplantagen oder Aufrebung; Obstplantage zu Grünland oder Acker; ...)

Dauergrünlandentwicklung in Deutschland

Abbildung 2: Entwicklung der futterbaulich genutzten Fläche in Deutschland



Quellen: Statistisches Bundesamt: Lange Reihe der Landwirtschaftsstatistik von 1938-1996 für das jetzige Bundesgebiet, Fachserie 3 Reihe 3.1.2 (verschiedene Ausgaben und Jahrgänge) und Genesis-Online-Datenbank (Code 41241).

Quelle: Deutsche Agrarforschungsallianz, Fachforum Grünland, 2015

Regelvermutung in § 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG

§ 14 Eingriffe in Natur und Landschaft

...

- (2) Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Entspricht die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung 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 Fischereiwirtschaft **ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis**, widerspricht sie in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Regelvermutung in § 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG

rechtliche und praktische Probleme der Regelvermutung:

- § 5 Abs. 2 BNatSchG und § 17 Abs. 2 BBodSchG sind zu abstrakt und können wegen der Unverbindlichkeit auch nicht durch behördlichen Anordnungen konkretisiert und durchgesetzt werden, so dass die Grundsätze nicht die Vereinbarkeit mit den Zielen des Naturschutzes sicherstellen
- landwirtschaftliche Bodennutzung ist in D hauptverantwortlich für Veränderung von Grundflächen und Ökosystemen, Grundwasserabsenkung, Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts (vgl. nur UBA, Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2017; SRU, Umweltgutachten 2016 - Impulse für eine integrative Umweltpolitik; BfN, Daten zur Natur, 2016; Hallmann et al., PLOS ONE 2017)
- freistellende Regelvermutung ist nur schwer mit Art. 20a GG sowie Art. 3 GG und dem [Verursacherprinzip](#) zu vereinbaren

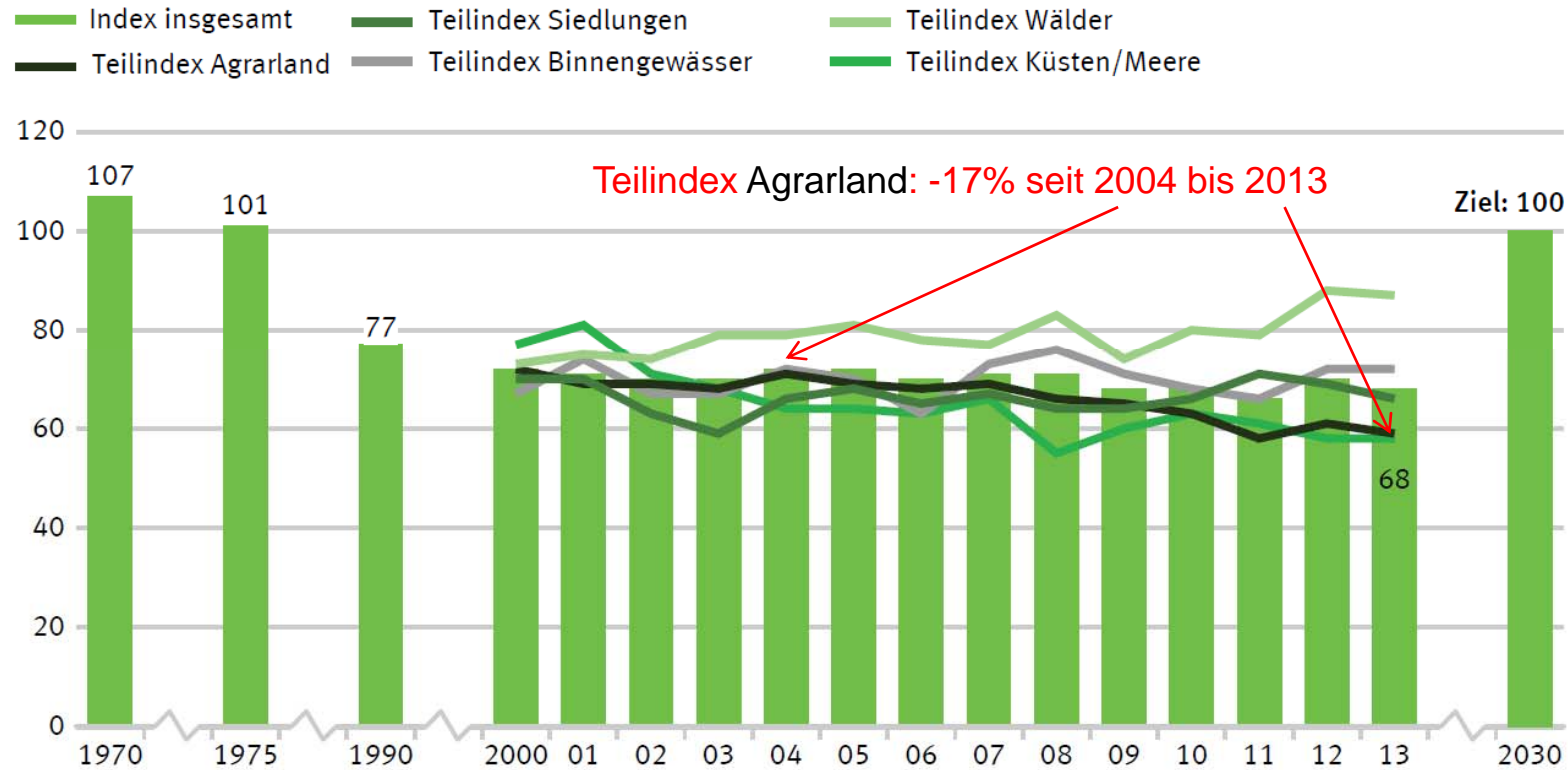


- rechtliche Anforderungen an die gfP stellen gegenwärtig sowohl rechtlich als auch praktisch nicht sicher, dass ! kein Widerspruch zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besteht
d.h. die Regelvermutung ist rechtlich unbegründet und tatsächlich widerlegt



Artenvielfalt und Landschaftsqualität

Index 2030 = 100



Der Teilindikator zu den Alpen ist derzeit über die gesamte Datenreihe ausgesetzt. Die historischen Werte für 1970 und 1975 sind rekonstruiert. Die Zielwerte für die Teilindikatoren und den Gesamtindikator sollen bis zum Jahr 2020 überprüft werden.

Quelle: Bundesamt für Naturschutz, April 2016

Grundwasserkörper in schlechtem chemischen Zustand durch Nitratreintrag

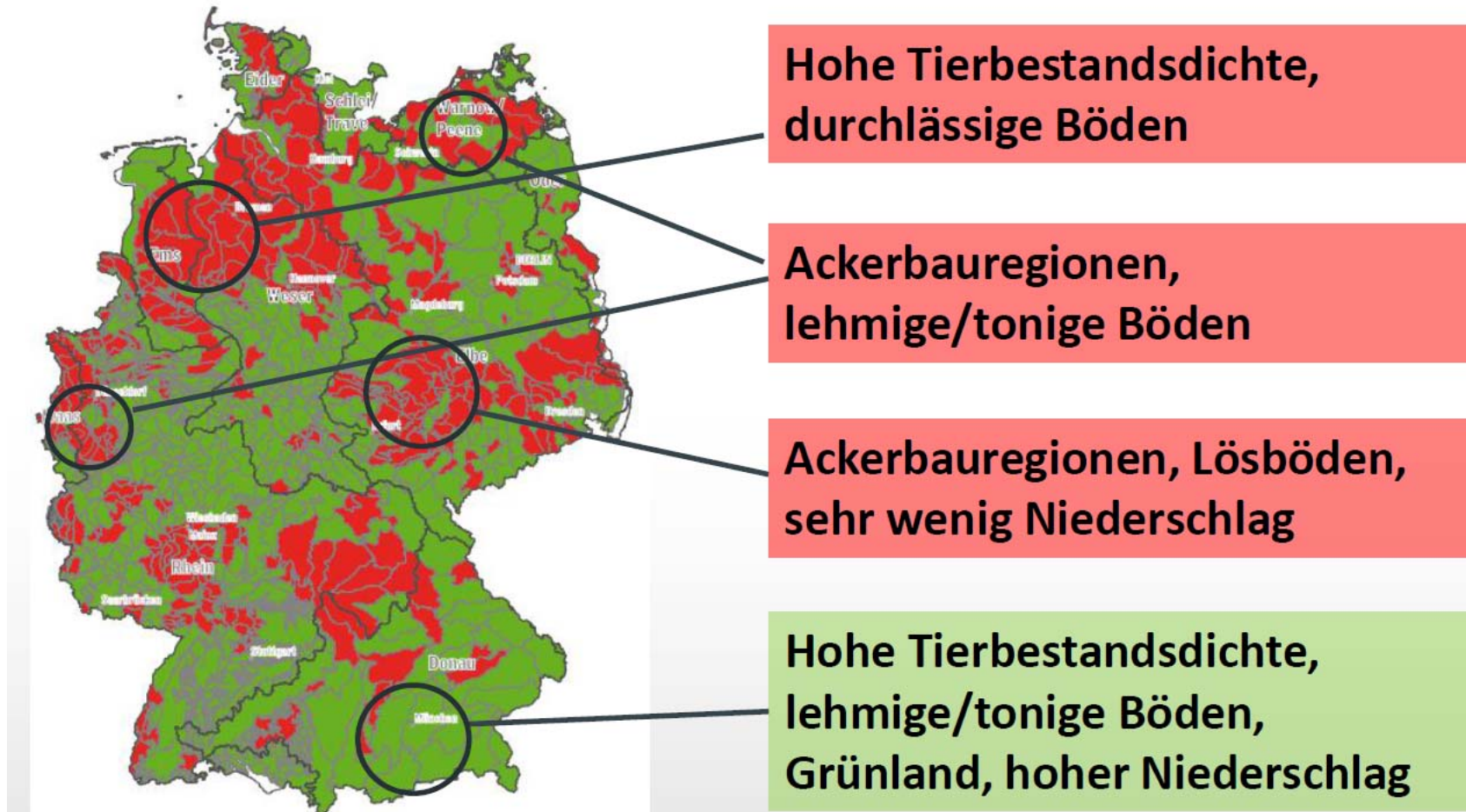


Abbildung: Klages/Osterburg (TI), Vortrag FÖS-Konferenz: "Landwirtschaft der Zukunft – zwischen freien Märkten und ökologischen Herausforderungen" 20.10.2016, Berlin

Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG

Konsequenzen, wenn Regelvermutung unbegründet und widerlegt:

- Behörden müssen **in jedem Einzelfall** prüfen, ob „ die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ widerspricht und ein Eingriff i.S.v. § 14 Abs. 1 BNatSchG vorliegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 1.9.2016 - 4 C 4.15, Rn. 21)
- landwirtschaftliche Eingriffe bedürfen der Genehmigung der Naturschutzbehörden (§ 17 Abs. 1, 3 BNatSchG) (vgl. BVerwG 4 C 4.15, Rn. 21)
 - Eingriff ist zu untersagen bei Vermeidbarkeit (§ 15 Abs. 1 BNatSchG),
 - zu kompensieren bei Unvermeidbarkeit (§ 15 Abs. 2 BNatSchG) oder
 - bei überwiegenden Naturschutzbelangen zu verbieten, wenn weder vermeidbar noch kompensierbar (§ 15 Abs. 5 BNatSchG)
- **!** Landwirte müsse die Genehmigung **vor Ausführung beantragen** und alle notwendigen Angaben machen (§ 17 Abs. 3, 4 BNatSchG)
- Durchführungen ohne Genehmigung sollen die Behörden untersagen (§ 17 Abs. 8 BNatSchG) (vgl. BVerwG 4 C 4.15, Rn. 21)

(ausführlich Möckel NuR 2012, S. 225, 227 ff.)

Alternativen zu gegenwärtigen Gesetzeslage

Effektive gesetzliche Steuerung statt Appelle und programmiertes Vollzugsdefizit

- umfassende **konkrete und vollzugstaugliche Mindestanforderungen** an die gute fachliche Praxis im Ordnungsrecht, verlinkt mit Beihilferecht (Möckel, ZUR 2014, 14-23; ZUR 2016, 655-665; Möckel et al., UBA-Texte 42/2014, 339-388)
- **Erweiterung der planungsrechtlichen Instrumente** (insbesondere von Kommunen), um standortbezogene Festsetzungen zu ermöglichen (Möckel, DÖV 2013, 424-436)
- **pauschalierter Eingriffsausgleich** statt freistellende Regelvermutung (Möckel, NuR 2012, 225-232)
- **Ökonomische Anreize** und **Agrarumweltberatung** ausbauen (Gawel et al., Arzneimittelabgabe, UBA-Texte 115/2017; Möckel et al., Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland, Duncker&Humblot 2015; Gawel et al., UBA-Texte 67/2011, S. 222 ff.; Rutz in: Möckel et al., UBA-Texte 42/2014, S. 483 ff.)
- **langfristig: Anwendung des Konzepts der Besten verfügbaren Technik** auch auf die landwirtschaftliche Bodennutzung (Möckel, Land Use Policy 2015, 342-351)

vielfältige landesrechtliche Möglichkeiten:

- Konkretisierung von § 5 Abs. 2 BNatSchG und § 17 Abs. 2 BBodSchG
- z.B. generelles ordnungsrechtliches Umbruchverbot für Dauergrünland mit Befreiungsvorbehalt wie in BW, NRW, M-V, S-H
- abweichende Regelungen zur Eingriffsprüfung (§§ 14 ff. BNatSchG)
- Verbindlichkeit der Landschaftsplanung wie in NRW (§ 11 BNatSchG)
- Artenschutzregelungen nach § 44 Abs. 4 S. 4 BNatSchG
- Regelungen zur landwirtschaftlichen Nutzung in Schutzgebieten (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 2.5.2017 – 4 KN 318/13)
- Ausweisung von Wasserschutzgebieten mit Regelungen zur landwirtschaftlichen Nutzung nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG
- Rechtsverordnungen nach § 13 Abs. 2 Düngeverordnung 2017
- ergänzende Regelungen zu §§ 3 Abs. 1 Nr. 1, 12 Abs. 2, 13 Abs. 3, 17 und 22 PflSchG
- Verteilung und Ausgestaltung der ELER-Förderung und GAK-Förderung
- ökologische Betriebsberatungen und Weiterbildungen
- ...

(siehe Möckel, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, 192-203)

Pauschalierter Eingriffsausgleich statt freistellende Regelvermutung

gesetzlicher Mindestanteil an extensiven Betriebsflächen (z.B. 7 Prozent)
oder anderweitige gesetzlich anerkannte Eingriffskompensationen wie z.B.
produktionsintegrierte Maßnahmen, ökologischer Landbau ...

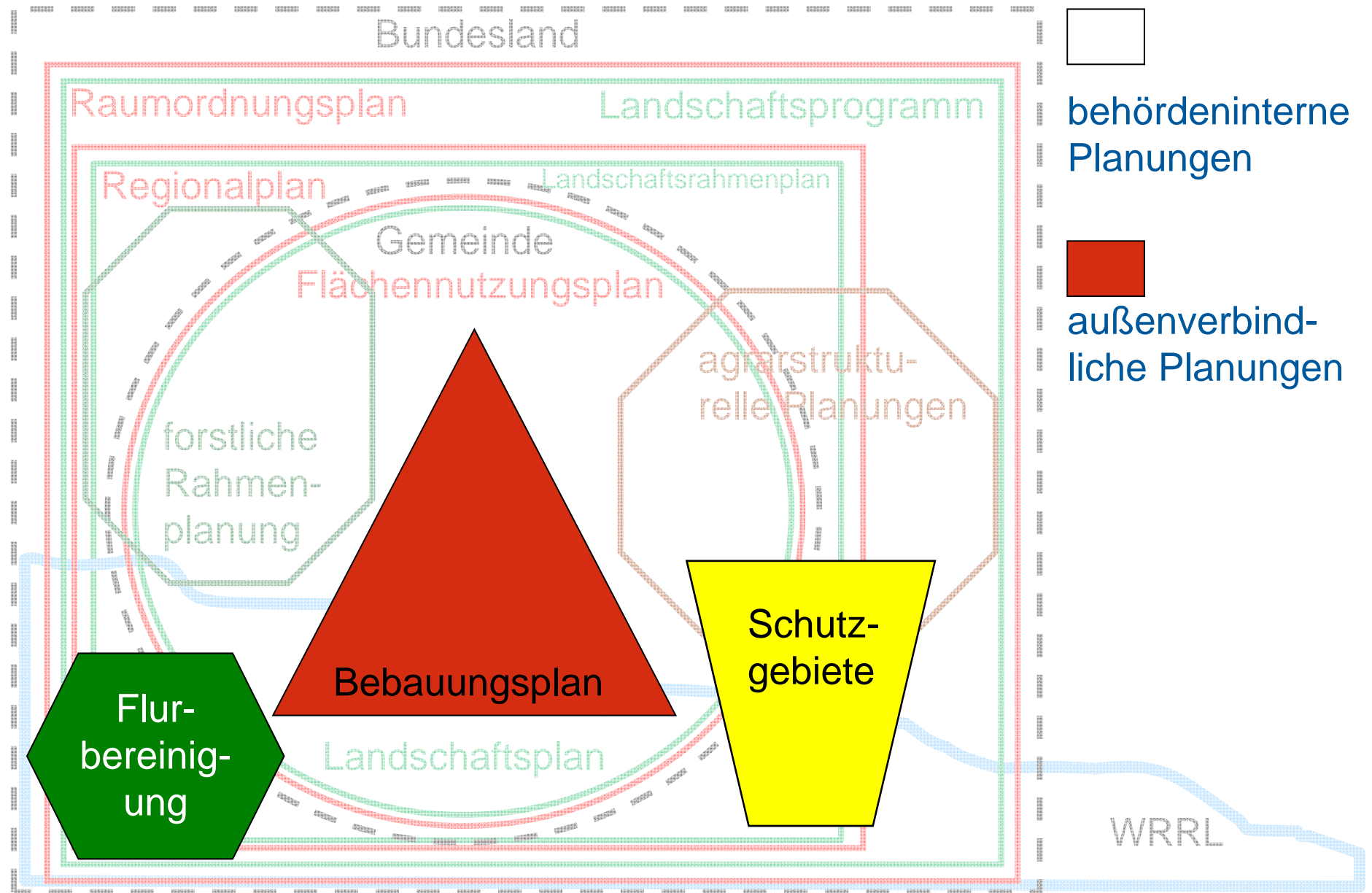
Vorteile

- Kompromiss zwischen Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Wahrung der Ziele des Naturschutzes
- Verwirklichung des Verursacherprinzips auch bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung
- ordnungsrechtliche Verankerung von beihilferechtlichen Anforderungen (hier: ökologische Vorrangflächen bei Direktzahlungen)

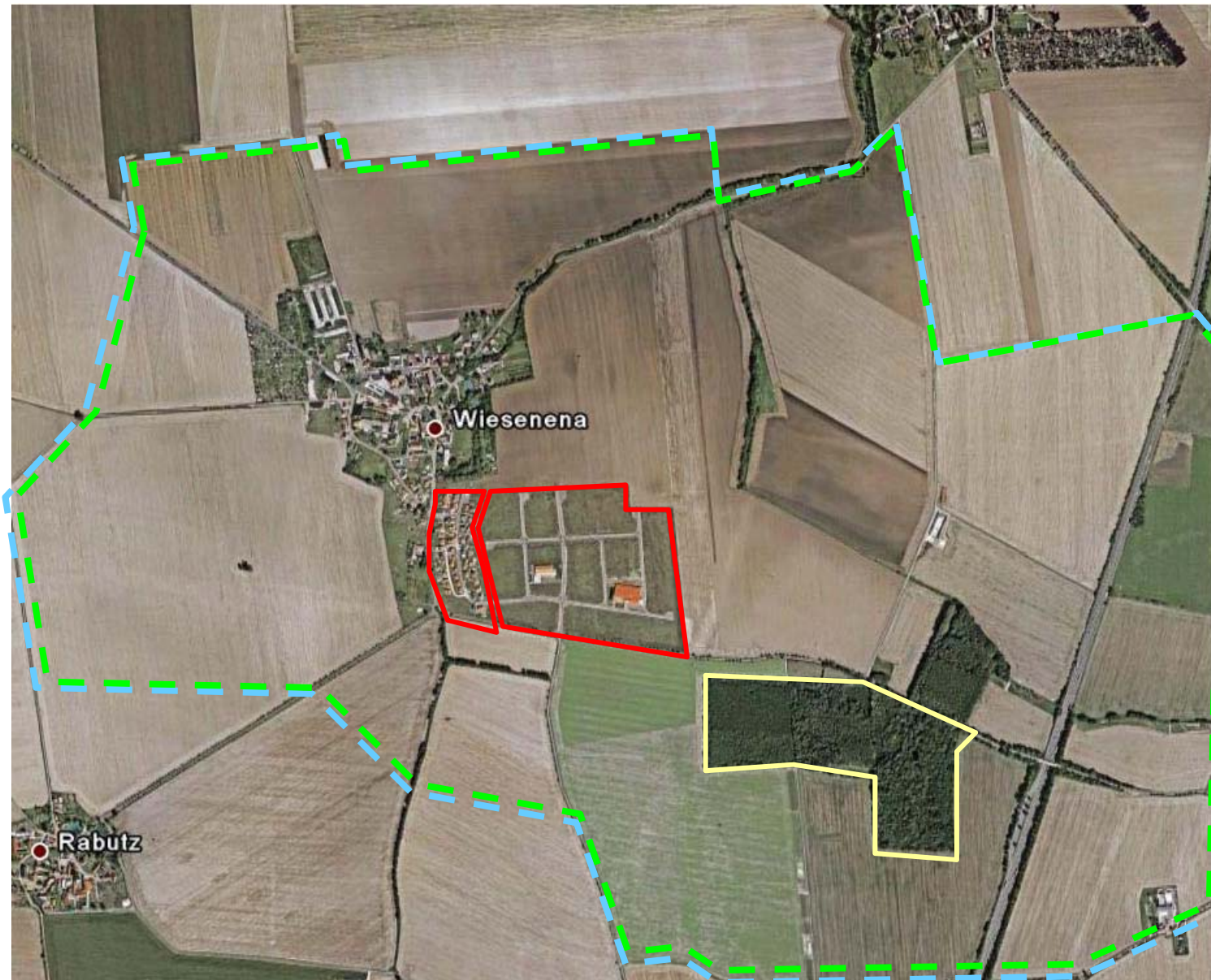
(ausführlich Möckel Natur und Recht 2012, S. 225, 231 f.)

Kommunale Bodennutzungsplanung

Rechtliche Planungsinstrumente in Deutschland



Aktuelle Planungsinstrumente der Gemeinden



Flächennutzungsplan

Landschaftsplan

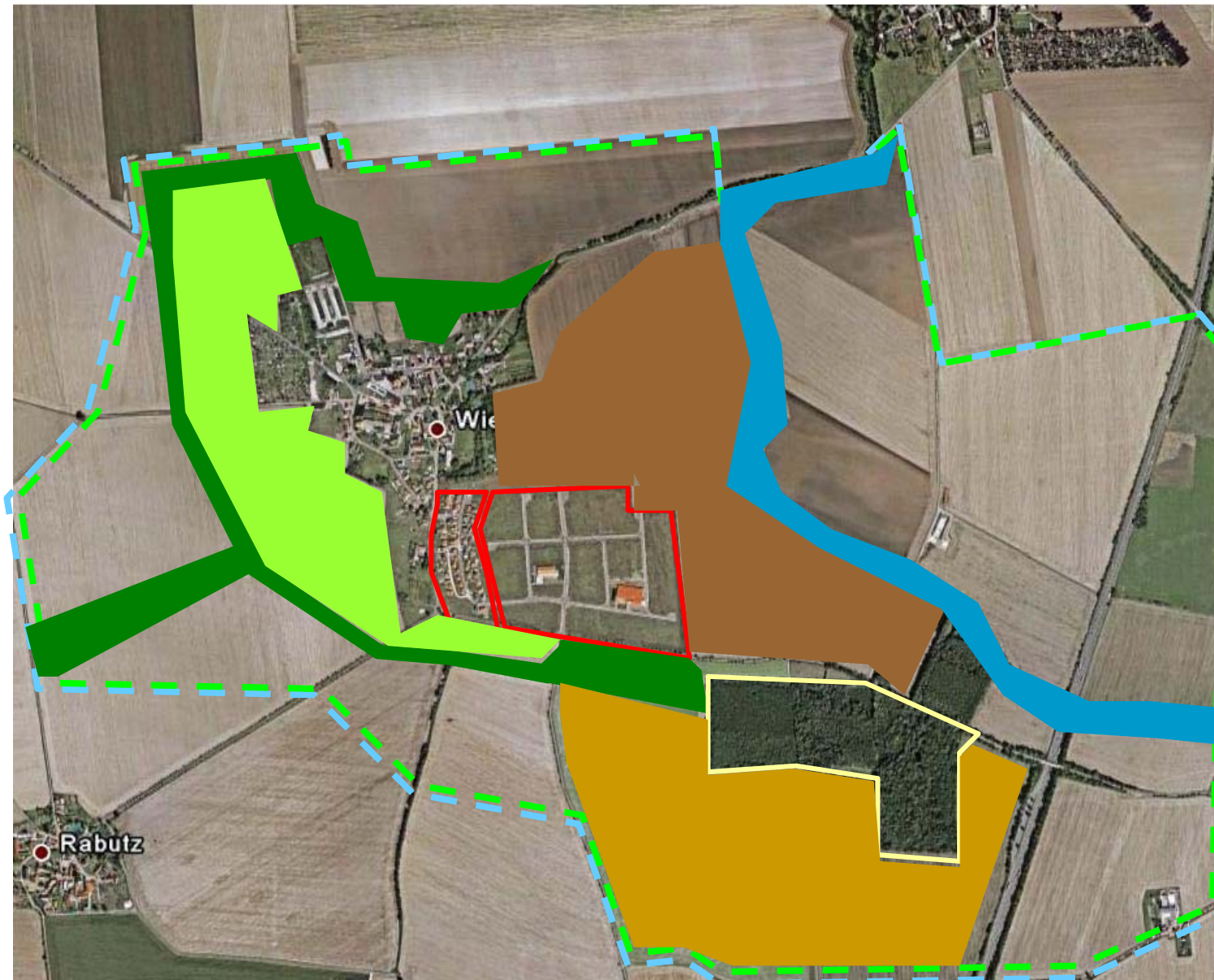
Bebauungsplan

ausgewiesenes Schutzgebiet

Was spricht für eine standortbezogene Steuerung?

- Landwirtschaftsflächen sind in die Landschaft, in Ökosysteme, in Siedlungsstrukturen etc. eingebunden (**Situationsgebundenheit**)
- Art und Maß einer dauerhaft umweltgerechten, landwirtschaftlichen Nutzung ist von örtlichen Gegebenheiten abhängig (**Boden- und Wasserverhältnisse, Klima, Relief, Naturraumsituation ...**)
- Landwirtschaftsflächen sind Teil des Gemeindegebiets (**Selbstverwaltungs- und Planungshoheit der Gemeinden** nach Art. 28 Abs. 2 GG)
- ermöglicht Umsetzung raum- und umweltrechtlicher Fachplanungen auch auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen

Außenverbindliche Bodennutzungsplanung der Gemeinden



Flächennutzungsplan

Landschaftsplan

Bebauungsplan

ausgewiesenes Schutzgebiet

Gehölzstrukturen

Dauergrünland/
Pestizidverbot

ökologischer
Landbau

konservierende
Bodenbearbeitung

Gewässerschutzbereich

Wie?

- Außenverbindlichkeit der örtlichen Landschaftspläne (§ 11 BNatSchG)

oder

- Ausweitung der Bauleitplanung im BauGB zu einer umfassenden Bodennutzungsplanung durch:

- Streichung „städtebauliche Entwicklung“ in §§ 1-28 BauGB
- insbesondere § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB:

- (1) Im **Bodennutzungsplan** können festgesetzt werden:
 1. die Art und das Maß der **Bodennutzung**;

(ausführlicher Möckel, DÖV 2013, 424-436)

Weiterführende Veröffentlichungen:

Möckel, S. (2012), Landwirtschaft und naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung - Anwendungsbereich und Verfassungsmäßigkeit der Regelvermutung sowie Erforderlichkeit pauschaler Kompensationspflichten, in: Natur und Recht, S. 225 - 232.

Möckel, S. (2013), Erfordernis einer umfassenden außenverbindlichen Bodennutzungsplanung auch für nichtbauliche Bodennutzungen, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 424 - 436.

Möckel, S. (2014), Verbesserte Anforderungen an die gute fachliche Praxis der Landwirtschaft, in: Zeitschrift für Umweltrecht, S. 15-23.

Möckel, S. (2015), 'Best available techniques' as a mandatory basic standard for more sustainable agricultural land use in Europe?, in: Land Use Policy, S. 342 - 351.

Möckel, S. (2016), Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 2: Ordnungsrecht, in: Natur und Recht, S. 814 - 823.

Möckel, S. (2017), Landesrechtliche Regelungsspielräume für ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 192 - 203.

Möckel, S., Köck, W., Schramek, J., Rutz, C. (2014), Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, UBA-Texte Band 42/2014, Dessau, Umweltbundesamt, 596 S.

Kontakt

Dr. Stefan Möckel
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
Department Umwelt- und Planungsrecht
Permoserstr. 15, 04318 Leipzig
Tel.: 0345 - 235 1693
stefan.moeckel@ufz.de