

Entwicklungslinien im rechtlichen Verhältnis von Landwirtschaft(srecht) und Naturschutzrecht

Prof. Dr. Eckard Rehbinder

Goethe-Universität Frankfurt am Main

Inhaltsübersicht

[I. Einleitung]*

II. Von der Privilegierung zu einer zaghaften Inpflichtnahme der Landwirtschaft für den Naturschutz im BNatSchG

1. Allgemeines

2. Das frühe Naturschutzrecht des Bundes im Zeichen pauschaler Privilegierung der Landwirtschaft

3. Neuentwicklungen seit 2002: Zaghafte Inpflichtnahme der Landwirtschaft für den Naturschutz

III. Ökologische Fortentwicklung durch Gesetzesauslegung: Macht und Ohnmacht der Interpreten

1. Rechtsqualität der Grundsätze der GfP

2. Eingriffsbegriff als Auslöser rechtlicher Verbindlichkeit

* Teile in Klammern werden aus Zeitgründen nicht vorgetragen

[IV. Schutzgebietsregime und GfP]

V. Landwirtschaftliches Fachrecht und Agrarbeihilferecht

1. Dünge- und Pflanzenschutzrecht

[2. Bodenschutzrecht]

3. Agrarbeihilferecht

VI. Künftige Entwicklungsmöglichkeiten

1. Zielrichtung von Reformen und Reformoptionen

2. „Kleine“ Lösung

3. Neues Ordnungsrecht durch Kodifikation

[4. Qualitäts- und Mengensteuerung durch Planung]

5. Reformen im Agrarbeihilferecht

VII. Schlussbetrachtung: Ökologisches Licht am Horizont?

[I. Einleitung]

II. Von der Privilegierung zu einer zaghaften Inpflichtnahme der Landwirtschaft für den Naturschutz im BNatSchG

1. Allgemeines

2. Das frühe Naturschutzrecht des Bundes im Zeichen pauschaler Privilegierung der Landwirtschaft

-- BNatSchG 1976: Primat des landwirtschaftlichen
Fachrechts: Ordnungsgemäße Landwirtschaft in der Regel
zielkonform

-- Landwirtschaftsklausel in Eingriffsregelung:
Freistellung der „im Sinne des Gesetzes
ordnungsgemäßen Landwirtschaft“

-- Frühe Kritik und Forderungen nach Abschaffung der
Privilegierungen (SRU 1985)

3. Neuentwicklungen seit 2002: Zaghafte Inpflichtnahme der Landwirtschaft für den Naturschutz

- BNatSchG 2002: Leitbild der besonderen Bedeutung einer naturverträglichen Landschaft für die Erhaltung der Kulturlandschaft (§ 5 Abs. 1 BNatSchG)
- Bewertungsmaßstab: Gute fachliche Praxis und Fachrecht (§ 5 Abs. 2 BNatSchG)
- Eingriffsregelung: Regelvermutung für Zielkonformität (§ 14 Abs. 2 BNatSchG)
- Vermutung (theoretisch?) widerlegbar bei fehlender Zielkonformität im Einzelfall

III. Ökologische Fortentwicklung durch Gesetzesauslegung: Macht und Ohnmacht der Interpreten

- Mängel des Schlüsselbegriffs GfP
- Nachbesserung durch Gesetzesauslegung?

1. Rechtsqualität der Grundsätze der GfP

- Uminterpretation im Sinne von Regeln?
- Ablehnung durch BVerwG
- Einsatz des § 3 Abs. 2 BNatSchG?

2. Eingriffsbegriff

- Gesamte tägliche Wirtschaftsweise als (potenzieller) Eingriff?
- Mutation zu allgemeinem Beeinträchtigungsverbot
- Zweifelhafte praktische Relevanz

[IV. Schutzgebietsregime und GfP]

V. Landwirtschaftliches Fachrecht und Agrararbeitsleistungsgesetz

1. Allgemeines

-- Landwirtschaftliches Fachrecht als Naturschutzrecht im materiellen Sinne

2. Düngerechts- und Pflanzenschutzrecht

-- Anerkennung der GfP seit 1983 bzw. 1986, schrittweise verschärft

-- Düngerecht regelungstechnisch vorbildlich, inhaltlich verbessert

-- Pflanzenschutzrecht regelungstechnisch und inhaltlich schwächer

-- Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes:
„Sollte“-Vorschriften bzw. bloße Berücksichtigungsgebote mit Feigenblattfunktion

[3. Bodenschutzrecht]

4. Agrararbeitsmittelrecht

- 1. Säule: Ökologisierung durch Cross Compliance (auch Quasi-Ordnungsrecht - GlöZ) und Greening (für 30% der Flächen)
- 2. Säule: Agrarumweltmaßnahmen (standortbezogen)
- Mängel:
 - Überkomplexität und Bürokratisierung
 - Defizite im ökologischen Anspruchsniveau
 - Fehlen ausreichender und z.T. kontinuierlicher Finanzierung

VI. Künftige Entwicklungsmöglichkeiten

1. Zielrichtung von Reformen und Reformoptionen

- GfP: zu abstrakt, geringe Reichweite, fehlende Vollzugs- und Konkretisierungsermächtigungen/-aufträge
- Primäre Zielrichtung von Reformen: Beseitigung dieser Defizite
- Ausgestaltung der GfP als Betreiberpflichten, Anordnungsbefugnisse und Konkretisierungsaufträge
- Thematischer Ausbau der GfP/Betreiberpflichten
 - Zentral: umfassender in-situ-Grünlandschutz, Landschaftselemente und Schonflächen
- Gesetzestechnische Optionen

2. „Kleine“ Lösung: Betreiberpflichten in den einzelnen Umweltgesetzen

- kein großer Wurf, Beibehaltung der Zersplitterung
- Vorteil: schonender Eingriff in bisheriges Recht und politische Akzeptanz

3. „Neues“ Ordnungsrecht durch Kodifikation

- Landwirtschaftsgesetz und § 5 BNatSchG als Alternativen
- Systematische und praktisch-politische Argumente
 - Aushöhlung der bisherigen Regelungen, Notwendigkeit von Doppelregelungen, potenzielle Regelungskonflikte?

a) Landwirtschaftsgesetz

- Akzentuierung der ökologischen Verantwortung der Landwirtschaft
- Vollzugstauglichkeit und Akzeptanzförderung
- Bei Inanspruchnahme von Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG keine Abweichungskompetenz der Länder
- Problem: Deckt „Förderung“ der Landwirtschaft auch Umweltregulierung?
 - Beschluss des BVerfG vom 23. 6. 1981 als Gegenargument
 - Staatspraxis zu Art. 91a GG als positives Argument
 - Hohe politische Hürden
- Behördenzuständigkeit: Landwirtschaftsverwaltung vom Bock zum Gärtner?

b) § 5 BNatSchG

- Ausbau der bestehenden Verweisung auf das Fachrecht
- Konkretisierung der Betreiberpflichten möglich?

[4. Qualitäts- und Mengensteuerung durch Planung]

5. Reformen im Agrararbeitsrecht

- Umfassende Verknüpfung von (EU- und nationalem) Umweltordnungsrecht und Agrararbeitsrechten?
- Gegenwärtige Reformdiskussion

VII. Schlussbetrachtung: Ökologisches Licht am Horizont?