

Beiträge zum Landwirtschaftsrecht
und zur Biodiversität

13

Detlef Czybulka | Wolfgang Köck (Hrsg.)

Landwirtschaft und Naturschutzrecht

Beiträge des 13. Deutschen Naturschutzrechtstages
in Leipzig



Nomos

**Beiträge zum Landwirtschaftsrecht
und zur Biodiversität**

**Herausgegeben von
Professor Dr. Detlef Czybulka**

**Schriftleitung:
Peter Francesconi**

Band 13

Detlef Czybulka | Wolfgang Köck (Hrsg.)

Landwirtschaft und Naturschutzrecht

Beiträge des 13. Deutschen Naturschutzrechtstages
in Leipzig



Nomos



Deutscher Naturschutzrechtstag e. V.

Die Drucklegung des Tagungsbandes wurde mit finanziellen Mitteln und Spenden des Deutschen Naturschutzrechtstags e.V. gefördert.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-5450-2 (Print)

ISBN 978-3-8452-9606-7 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort der Herausgeber

Das Thema »Landwirtschaft« wird in der »Naturschutz-Offensive 2020« des BMU¹ als prioritäres Handlungsfeld definiert. Es erscheint unter der Überschrift »Äcker und Wiesen – Kulturlandschaft für Mensch und Natur«. Schöne Fotografien von Schmetterlingen, Kindern und blühenden Wiesen sind kombiniert mit »harten« Aussagen wie »Agrarsubventionen nach 2020 abschaffen – Landwirtinnen und Landwirte für konkrete Naturschutz-Leistungen bezahlen«², die aufhorchen ließen, wenn sie nicht von einer machtlosen Bundesumweltministerin (seinerzeit Barbara Hendricks) stammten, die die »verantwortlichen Akteure« auffordert, die »erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Verarmung der Natur im ländlichen Raum zu stoppen.«³ Die Verarmung der Natur im »ländlichen Raum«, der Biodiversitätsschwund der Kultur- und Halbkulturlandschaften ist seit langem bekannt und sehr gut belegt. Vor fast vierzig Jahren gab z.B. das 1970 als erstes deutsches Umweltministerium gegründete Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen zwei ansprechende Fibeln⁴ heraus, die nicht nur Arten und Lebensräume abbildeten und beschrieben, sondern auch die Gründe für ihr Verschwinden: »Viele Arten räumen bereits unter dem Druck der Bewirtschaftungsweise – zu frühe Mahd vernichtet ihr Gelege – das Feld, bevor eine Entwässerungsmaßnahme ihnen den Lebensraum endgültig entzieht.«⁵ Zum Lebensraum »Streuwiesen und Flachmoore« –erstere, die eine außergewöhnliche Vielfalt sehr schöner geschützter Pflanzen« aufwiesen, wurden seinerzeit von den Bauern noch »alljährlich zur Streugewinnung gemäht« – heißt es: »Wesentlich rascher und auffälliger werden die Streuwiesen durch den Menschen vernichtet, wenn sie (...) nach Dränage und Umbruch in Maisfelder umge-

1 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.), Naturschutz-Offensive 2020 Für biologische Vielfalt! (Stand Oktober 2015).

2 Naturschutz-Offensive BMUB (Fn. 1) S. 11.

3 Naturschutz-Offensive BMUB (Fn. 1) S. 10.

4 BayStMLU (Hrsg.) »Schützen und blühen lassen (Geschützte Pflanzen)«, 4. Aufl. März 1980, und »Schützen und leben lassen (Geschützte Tiere)«, 2. Aufl. März 1980.

5 Schützen und leben lassen, S. 116.

wandelt werden.«⁶ Allerweltsarten waren seinerzeit noch der Kiebitz (»verbreitet, gebietsweise recht häufig«⁷) oder die Feldlerche (»Verbreitet und häufig«⁸); letztere wurde jetzt wegen ihrer Dezimierung »Vogel des Jahres« 2019. Die Gemeinsame Agrarpolitik konnte seinerzeit noch nicht mit dem Verschwinden der Arten in Verbindung gebracht werden, vielmehr enthielten die Fibeln im Anhang die (nationalen) Rechtsgrundlagen des Artenschutzrechts, auf die auch Mitbürger mit (bisher) mangelndem Verständnis für den Schutz der Tiere und Pflanzen hingewiesen werden sollten, und zwar wegen der Verantwortung, »die wir alle tragen«, um »unsere Heimat« zu erhalten.⁹ Nun tragen wir Bürger zwar heute noch diese Mitverantwortung, aber wir werden in der Agrarlandschaft kaum noch Pflanzen und Wildtiere finden, die wir pflücken oder stören könnten. Offenbar gelang es damals wie heute nicht, die »verantwortlichen Akteure« in die Pflicht zu nehmen. »Bewirtschaftungsweise«, Entwässerung und Umbruch in Maisfelder sind oder waren anscheinend, ebenso wie die Beseitigung von Hecken und Feldgehölzen außerrechtliche Vorgänge, deren Zerstörung allerdings nicht »leichtfertig« erfolgen sollte, auch wenn sie ersetzbar seien.¹⁰ So soll der Landwirt als Nutzer der Kulturlandschaft zwar ein »hohes Maß an Verantwortung« tragen; gleichwohl soll er »auch beim Einsatz moderner Bewirtschaftungsmittel« »seinen Teil zur Erhaltung der Tierwelt« beitragen können.¹¹ Gesagt oder vorgeschrieben wurde den Bauern allerdings nicht, wie sie dies bewerkstelligen konnten; die nationale Rechtsordnung versuchte in diesem Zeitraum vielmehr, mit verschiedenen »Landwirtschaftsklauseln« die landwirtschaftliche Bodennutzung von Anforderungen des Natur- und Umweltschutzes möglichst freizustellen. Ein Landwirtschaftsgesetz gab es (und gibt es auch heute noch) nur dem Namen nach; es normierte keinerlei umwelt- oder fachbezogene Zielstellungen oder gar konkrete Betreiberpflichten, während sich das technische Umweltrecht unter Aussparung der landwirtschaftlichen Bodennutzung im Industriebereich zügig entwickelte und so auch für die Verbesserung der Umweltbedingungen in Deutschland sorgte (der sprichwörtlich »blaue Himmel« über dem Ruhrgebiet). Die landwirtschaftliche Produktivität (und Produktion) stieg enorm an, die Vielfalt ging rapide zurück und be-

6 Schützen und blühen lassen, S. 56.

7 Schützen und leben lassen, S. 118.

8 Schützen und leben lassen, S. 38.

9 Schützen und leben lassen, Rückseite der Fibel, Aufruf der Staatsministers Dick und des Staatssekretärs Max Fischer.

10 Schützen und leben lassen (Fn. 4), S. 48.

11 Schützen und leben lassen (Fn. 4), S. 3.

schränkte sich bei den Kulturarten zunehmend auf wenige Ackerkulturen, die nur noch marginal der unmittelbaren Ernährung der Bevölkerung dienen, sondern (heute) an erster Stelle der Futterherstellung für tierische Erzeugnisse und an zweiter Stelle der Energieerzeugung (Referat *Hampicke*). Es ist also ein schiefes Bild, wenn gesagt wird, der Bauer ernähre heute etwa 135 Menschen (statt 47 im Jahre 1980). Er produziert mit allen naturbedingten Risiken für einen inzwischen weitgehend freien Markt, einschließlich »Volatilität« (Preis- und Konjunkturschwankungen), der dann über eine machtvolle internationale Lebensmittelindustrie und den Handel die weitere Verarbeitung und Verteilung übernimmt. Der »Mitbürger« hatte gegen diese Entwicklung, die billiges Fleisch brachte, wenig einzuwenden, weil durch die Öffnung der Agrarmärkte auch pflanzliche Nahrungsmittel und leckeres Obst aus anderen Staaten reichlich und preiswert vorhanden sind und die Lebensmittelpreise in der EU, v.a. in Deutschland, sehr niedrig sind. Im ländlichen Raum ging mit dem Rückgang der Biodiversität z.B. bei der Segetalflora¹², aber auch der Landschaftselemente und dem Schwund der Kulturarten, ein rasanter Konzentrationsprozess der Betriebe einher. Ihre Zahl schwand von 1.083.120 (1970, alte BRD) auf ein Viertel (275.400 im Jahr 2016 und unter 270.000 im Jahr 2017 für ganz Deutschland), davon sind jetzt knapp 20.000 Öko-Betriebe; die Zahl der Arbeitskräfte reduzierte sich von 2,7 Millionen (1970) auf 940.000 (2016).¹³ Der Konzentrationsprozess ist in Wahrheit noch viel radikaler, weil aus diesen Zahlen nicht hervorgeht, dass mehr als die Hälfte (52 %) aller landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland aktuell im Nebenerwerb geführt werden¹⁴, das heißt, diese Bauern und ihre Familien beziehen weniger als 50 % ihres Einkommens aus dem landwirtschaftlichen Betrieb und sind in einer ganz anderen Interessenlage und Einkommensklasse als die Haupterwerbslandwirte. Über 120.000 Betriebe in der Größenordnung bis 20 ha bewirtschaften 1,19 Mio. ha, während 12.600 Betriebe mit 200 ha und mehr die

12 Die Segetalflora umfasst alle wildwachsenden Pflanzenarten, die neben den vom Landwirt auf den Äckern oder Sonderkulturen (z.B. Weinberge) angebauten Kulturpflanzen wachsen.

13 Alle Zahlen, soweit nicht anders vermerkt, aus: Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2017, Kapitel 19, Seite 481 ff.; abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/LandwirtschaftlicheBetriebe/LandwirtschaftlicheBetriebe.html> (zuletzt abgerufen am 15.1.2019).

14 <https://www.topagrar.com/news/Home-top-News-Nebenerwerbslandwirtschaft-Eine-konstante-Realitaet-8029214.html> (zuletzt abgerufen am 15.1.2019); vgl. BMEL (Hrsg.) Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2016, Tabelle 35, S. 47 (Münster, Landwirtschaftsverlag, 585 S.).

sechsfache Fläche bewirtschaften (6,67 Mio. ha).¹⁵ Der angeblich statistisch ermittelte jährliche »Nettoumsatz« von etwa 37.000 € pro Betrieb hat somit keinen echten Aussagewert.¹⁶

Um das Höfesterben sozial abzufedern, wurde ab 1957 schrittweise die Alterssicherung der Landwirte eingeführt und durch staatliche Mittel gefördert. Damit waren agrarstrukturelle Zielsetzungen verbunden; die Landwirte wurden gezwungen, ihren Betrieb aufzugeben, wenn sie in Rente gingen. Erst mit Beschluss des 1. Senats des BVerfG vom 23. Mai 2018¹⁷ wurde entschieden, dass die Pflicht zur Hofabgabe verfassungswidrig werde, wenn diese in unzumutbarer Weise Einkünfte entzieht, die zur Ergänzung einer nur als Teilsicherung ausgestalteten Rente notwendig sind. Der Strukturwandel ist aber bereits vollzogen, andere Formen der Landwirtschaft tauchten vor allem durch neu entstandene, aus den LPGs hervorgegangene GmbHs auf. In den neuen Bundesländern gab es 2016 insgesamt 3.800 Kapitalgesellschaften, eingetragene Genossenschaften und Aktiengesellschaften, die im Durchschnitt über eine Betriebsfläche von 551 Hektar verfügten. Bei den Produzenten gibt es also keine gewachsene Vielfalt, sondern es herrschen ganz unterschiedliche Interessenlagen; teils im Turbokapitalismus angekommene digitalisierte Großbetriebe mit »Hofmanagern«, aber auch viele schlecht verdienende kleine Familienbetriebe, deren tatsächlich erbrachte Leistungen für den Erhalt der Biodiversität nicht adäquat honoriert werden. Der Großteil der Subventionen wird leistungsunabhängig als Flächenprämie vergeben, was die bestehende wirtschaftliche Ungleichheit (trotz »Umverteilungsprämie«) noch verstärkt. In der EU gehen 80 % der Agrargelder an 20 % der Betriebe.¹⁸ Da Agrarumweltmaßnahmen in der (viel kleineren) »zweiten Säule« von den Staaten kofinanziert werden müssen, gibt es in Deutschland erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern; Naturschutzmaßnahmen werden nicht vom ökologischen Bedarf, sondern von der Finanzkraft des Bundeslandes bestimmt.¹⁹

15 Statistisches Jahrbuch 2017 (Fn. 13), S. 485 mit Zahlen für die einzelnen Bundesländer und graphischer Gesamt-Darstellung. Zur Betriebsgrößenstruktur 2016 in den einzelnen Bundesländern s. Graphik S. 483.

16 So die unter der Quellenangabe »Statistisches Bundesamt« (Statista) abgedruckte Graphik in +3Magazin No. 48 (2018), S. 24.

17 Az. 1 BvR 97/14.

18 *Lorenzen*, Europäische Landwirtschaftspolitik – Mehr als ein Fabelwesen - Politische Ökologie 154 (2018), S. 34, 35.

19 *Von Haaren*, Ziele einer modernen Landwirtschaft unter Berücksichtigung des Umweltschutzes, in: Hendlar et al. (Hrsg.), Jb. UTR 2007, Landwirtschaft und Umweltschutz, S. 11, 16.

Der hier knapp geschilderte epochale Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft in den letzten 40 Jahren wurde von der Gesetzgebung nicht adäquat begleitet; die wenigen Rechtsänderungen, die alle nicht im Landwirtschaftsgesetz, sondern in Verordnungen wie der Düngeverordnung oder im Naturschutzrecht erfolgten, waren überwiegend erforderlich, weil sie von der EU oder wegen Verstoßes gegen europäisches Recht nach entsprechender Verurteilung vom EuGH gefordert wurden. Es zieht sich wie ein roter Faden durch die Bestandsaufnahme dieses Bandes, dass die Umsetzungen in nationales Recht zumeist als unvollständig, wenig wirksam oder (im Artenschutzrecht) als Placebo (Referat *Meßerschmidt*) zu werten sind. Die Unterlassungen und Fehlleistungen des deutschen Gesetzgebers auf (sozialem und) ökologischem Gebiet haben bislang nur mäßige Aufmerksamkeit gefunden, weil insbesondere von der Agrarlobby, aber auch von vielen Politiker*innen der Eindruck erweckt wird, an allen »Fehlentwicklungen« sei allein die EU-Agrarpolitik schuld, die zudem ein bürokratisches Monster sei. An dieser Kritik ist sicherlich vieles berechtigt,²⁰ die Schuldzuweisung entspricht aber nicht der jeweiligen Verantwortung der Akteure: Die EU hat weder im Umwelt- und Naturschutzrecht noch im Bereich der Landwirtschaft eine ausschließliche Zuständigkeit; die Ziele der GAP (Art. 39 AEUV) dienen vor allem der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte. Der mit der MacSherry-Reform seinerzeit erfolgte Richtungswechsel der GAP stagniert und die »persistente budgetäre Priorisierung des mittels der Direktzahlungen verfolgten Einkommensziels« steht »in einem eklatanten Missverhältnis zu den bestehenden gesellschaftlichen Herausforderungen im Politikfeld Landwirtschaft und ländliche Räume.«²¹ Solange es keine Reformbeschlüsse von Rat und Parlament gibt, setzt die EU-Kommission die alten Ziele der Agrarpolitik fort, also neben der Erhöhung eines (wegen der oben geschilderten Entwicklungen in den Betriebsstrukturen nichtssagenden) »Pro-Kopf-Einkommens« (vgl. Art. 39 Abs. 1 lit. b) AEUV) auch die weitere Steigerung der Produktivität einschließlich des damit einhergehenden Strukturwandels, der große Betriebe begünstigt, unabhängig davon, ob sie die Biodiversität schädigen oder zu ihrer Erhaltung beitragen. Dies zeigt auch der Beitrag von *Mögele*, der sein auf dem DNRT gehaltenes Referat aktualisiert hat und die aktuellen Vorschläge der Kommission für die gemeinsame Agrarpolitik für die

20 Zuletzt fundierte Kritik bei Wiss. Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, Stellungnahme, April 2018.

21 Wiss. Beirat BMEL (Fn. 20), S. 12 f.

Zeit nach 2020 einschließlich der Regelungen zum Umwelt- und Klimaschutz vorstellt. Die nicht sehr geglückte Förderpolitik der EU, auch im Bereich »grüner« oder »hellgrüner« Maßnahmen, hatte sich deshalb entwickelt, weil die finanzstarken Nettozahler-Staaten, v.a. Deutschland, die ökologischen Herausforderungen jahrzehntelang ignoriert und stattdessen »lieber den Forderungen des agrarindustriellen Komplexes gefolgt«²² sind und eine gezieltere Förderung von Umweltleistungen sogar verhindert haben. Die mangelnde Transparenz dieser Verhandlungen im außerparlamentarischen Raum kam starken Lobbyverbänden zugute, die wie der nationale Bauerverband oder in Europa als Dachverband COPA/COGECA den entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung der Agrarpolitik haben. Diesen Verbänden ist es bis heute gelungen, nach außen als Vertreter der »Bäuerinnen und Bauern« aufzutreten, die sie mit ihrer Politik geschrumpft haben. Zwar hat das Europäische Parlament (jetzt) nach Art. 43 Abs. 2 AEUV Befugnisse im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, aber dies kann Debatten im nationalen parlamentarischen Raum nicht substituieren. Diese fanden nicht statt, weil der Gesetzgeber in Deutschland bis auf die durch EU-Recht erzwungenen Ausnahmen untätig blieb und selbst keine Konzeption für eine umweltschonende und biodiversitätserhaltende Landwirtschaft entwickelte. Die hierzu erforderlichen rechtlichen Instrumente fehlen weitgehend. Wir hatten uns wegen dieser Entwicklung entschlossen, den Fokus der Tagung auf die Bestandsaufnahme bestehender rechtlicher Unzulänglichkeiten im nationalen Rahmen zu legen, der zersplittert, unübersichtlich und wenig wirksam ist. Bezeichnend hierfür ist der Niedergang der »guten fachlichen Praxis«, der in mehreren Beiträgen (Referate *Rehbinder* und *Möckel*) und in der (hier nicht abgedruckten) Diskussion analysiert wurde.

Von den vielen rechtlich relevanten Problemfeldern in der Landwirtschaft wurde bei der Leipziger Tagung der Akzent auf die Biodiversitätsproblematik (einschließlich der rahmensetzenden Stoffströme) gelegt. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt ist Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des Lebens auf der Erde. Zwar ist diese Problematik – anders als das »Tierwohl« oder die Forderung nach besseren Standards in der Tierhaltung – noch kaum in das Bewusstsein der Bevölkerung gedrungen,²³ aber sie ist nach unserer Auffassung die wichtigste Zukunftsaufgabe, die im Übrigen – anders als die Klimaproblematik – nicht global, sondern national

22 Mit Beispielen bei *Lorenzen*, Politische Ökologie 154 (2018), S. 34, 36 f.

23 Siehe Umfragewerte Oktober 2017, BMEL Statista, abgedruckt in +3Magazin No. 48, S. 19.

bzw. regional und sogar lokal zu lösen ist. Der teilweise schon an dieser Ausrichtung der Tagung geübten Kritik, das Völkerrecht, insbesondere die CBD und die Aichi-Targets²⁴ ausgeklammert zu haben,²⁵ kann mit einer Verweisung auf frühere Arbeiten²⁶ und dem Hinweis begegnet werden, dass die Aichi Targets und darauf fußende nationale Biodiversitätsstrategien als »Soft Law« weder die Ergebnisorientierung noch die Durchsetzungskraft aufweisen, die erforderlich sind, um das »dicke Brett« einer biodiversitätserhaltenden Landwirtschaft in Mitteleuropa zu bohren. Die Ziele der nationalen Biodiversitätsstrategie im Bereich Landwirtschaft (Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007) lesen sich schon heute wie ein (nie wahr gewordenes) Märchen: »Bis zum Jahre 2020 ist die Biodiversität in Agrarökosystemen deutlich erhöht. Bis 2015 sind die Populationen der Mehrzahl der Arten (insbesondere wildlebende Arten), die für die agrarisch genutzten Kulturlandschaften typisch sind, gesichert und nehmen wieder zu. Bis 2015 nimmt der Flächenanteil naturschutzfachlich wertvoller Agrarbiotope (hochwertiges Grünland, Streuobstwiesen) um mindestens zehn Prozent gegenüber 2005 zu. 2010 beträgt in agrarisch genutzten Gebieten der Anteil naturnaher Landschaftselemente (zum Beispiel Hecken, Raine, Feldgehölze, Kleingewässer) mindestens fünf Prozent.«²⁷

Die auf dem 13. DNRT gehaltenen wissenschaftlichen Referate wurden von den Autoren überarbeitet, unter Berücksichtigung der Diskussionsergebnisse oder zwischenzeitlich ergangener Entscheidungen der Gerichte aktualisiert und teilweise auch erweitert. Wir danken allen Referenten für die Überlassung ihrer Manuskripte. Die »Leipziger Erklärung« der Mitgliederversammlung des DNRT e.V. vom 25. April 2018 ist ebenfalls in diesem Band abgedruckt. Trotz der überwiegend sehr ernüchternden Analysen haben wir uns – was für eine juristische Publikation ungewöhnlich ist – entschlossen, über den Text, Tabellen und Diagramme hinaus auch Farbbil-

24 Die auf der Vertragsstaatenkonferenz der CBD im Jahre 2010 in Nagoya (Präfektur Aichi) formulierten Ziele (Targets) zum Erhalt der Biodiversität enthalten in Ziel 3 den Auftrag an die Vertragsstaaten, bis 2020 für die Biodiversität schädliche Anreize und Subventionen abzuschaffen, und in Ziel 7 den Auftrag, land- und forstwirtschaftliche Flächen (sowie die Aquakultur) bis 2020 nachhaltig so zu bewirtschaften, dass die Biodiversität erhalten bleibt.

25 *Ekdardt*, Tagungsbericht zum 13. DNRT zum Thema „Naturschutzrecht und Landwirtschaftsrecht“, ZUR 2018, 445, 446.

26 Wolff/Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt – Eine Zwischenbilanz (2004); darin unter anderem der Beitrag von *Czybulka*, Erhaltung der Biodiversität bei der landwirtschaftlichen Nutzung, S. 152 ff.

27 BMUB (Hrsg.), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Kabinettsbeschluss vom 7.11.2007), 4. Aufl. Juli 2015, S. 47.

dungen von Agrarlandschaften zu integrieren, die bei den grundlegenden Referaten von *Hampicke* und *Schumacher* gezeigt wurden. Dies dient nicht der Nostalgie, sondern Dokumentationszwecken. Zum einen war der Eindruck der Bilder für die Tagungsteilnehmer außerordentlich prägend, zum anderen kann die jetzt publizierte kleine Auswahl den hinzugewonnenen Lesern jüngerer Generationen vielleicht Einblicke verschaffen, die das Ausmaß des Verlustes an Vielfalt und Schönheit verdeutlichen, auf den unsere Kulturlandschaft weiter mit Riesenschritten zusteuert. Die jüngere Generation wird darüber zu entscheiden haben, ob sie sich in diesen Bereich mit bürgerschaftlichem Engagement einbringt oder die Metamorphose der vielfältigen Kulturlandschaft zur ertragreichen, aber monotonen und artenarmen »Agrarsteppe«²⁸ hinnimmt.

Die Drucklegung des Buches wurde durch Zuschüsse des DNRT e.V. ermöglicht, der dies aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden finanziert hat. Der DNRT e.V. konnte den Zuschuss nur leisten, weil das veranstaltende Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) seinerseits auf einen Zuschuss für die Durchführung der Tagung verzichtete. Den zahlreichen Tagungsteilnehmern und den Referenten sei für ihre Teilnahme und die rege und fruchtbare Diskussion gedankt.

Rostock und Leipzig, im Januar 2019

D. Czybulka
W. Köck

28 Die Verwendung des Wortes „Steppe“ verbietet sich an sich in diesem Zusammenhang, da die Steppe ein sehr artenreiches Ökosystem ist. Leider hat sich die Bezeichnung „Agrarsteppe“ für monotone Getreidefelder und dgl. eingebürgert.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	15
Begrüßung und einführende Worte zum 13. DNRT »Naturschutzrecht und Landwirtschaft« <i>Wolfgang Köck</i>	17
Grußwort des Vorsitzenden des DNRT e.V. Prof. Dr. Detlef Czybulka auf dem 13. DNRT »Naturschutzrecht und Landwirtschaft« in Leipzig am 25. April 2018 <i>Detlef Czybulka</i>	21
Naturschutz und Landwirtschaft <i>Ulrich Hampicke</i>	25
Erhaltung und Förderung der biologischen Vielfalt auf landwirtschaftlichen Nutzflächen – Naturschutz durch Nutzung? <i>Wolfgang Schumacher</i>	47
Schutz der Natur im Rahmen der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik <i>Bernhard Osterburg</i>	65
Entwicklungslinien im rechtlichen Verhältnis von Landwirtschaft(srecht) und Naturschutzrecht <i>Eckard Rehbinder</i>	77
Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft <i>Stefan Möckel</i>	97
Biodiversitätsschutz in Agrarlandschaften durch (planerische) Nutzungssteuerung <i>Ingmar Piroch</i>	109

Inhalt

Landwirtschaft in Natura 2000-Gebieten <i>Peter Fischer-Hüftle/Martin Gellermann</i>	125
(Besonderer) Artenschutz und Landwirtschaft <i>Klaus Meßerschmidt</i>	143
Gemeinsame Agrarpolitik und Umwelt- und Klimaschutz – die Vorschläge der Kommission für die Zeit nach 2020 <i>Rudolf Mögele</i>	173
Naturschutz und Landwirtschaft: Regelungsmöglichkeiten und -grenzen im BNatSchG im Verhältnis zum (Umwelt- und Agrar-)Fachrecht <i>Wolfgang Köck</i>	189
Schlusswort Prof. Dr. Detlef Czybulka auf dem 13. DNRT	209
»Leipziger Erklärung« des Deutschen Naturschutzrechtstages e.V.	213
Autorenverzeichnis	217

Abkürzungsverzeichnis

Die Systematik der verwendeten Abkürzungen folgt *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 8. Auflage 2015. Das folgende Abkürzungsverzeichnis enthält daher nur Abkürzungen, die bei *Kirchner* nicht aufgeführt sind.

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANL	Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege
AUR	Agrar- und Umweltrecht (Zeitschrift)
BAD	Bundesarbeitskreis Düngung
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKom	Berliner Kommentar
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BWaldG	Bundeswaldgesetz
CEF-Maßnahmen	vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen im Artenschutzrecht (continuous ecological functionality-measures)
COGECA	Confédération générale de la coopération agricole de l'Union européenne
COPA	Comité des organisations professionnelles agricoles
ders.	derselbe
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
DLG	Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft
DNR	Deutscher Naturschutzring
DNRT	Deutscher Naturschutzrechtstag
DüngG	Düngegesetz
DüV	Düngeverordnung
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege e.V.
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESA	Endangered Species Act
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitatrichtlinie
FFH-VP	FFH-Verträglichkeitsprüfung
Fn.	Fußnote
GAK-Gesetz	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GD AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
gfP	gute fachliche Praxis
GK-BNatSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz

Abkürzungsverzeichnis

GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMO	Einheitliche Gemeinsame Marktorganisation
ha	Hektar
HZVO	Horizontale Verordnung
IFAB	Institut für Agrarökologie und Biodiversität
INA	Ingenieurbüro für Naturschutz und Agrarökonomie
IPBES	Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
J	Joule
Jb. UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LNatSchG S-H	Landesnaturenschutzgesetz Schleswig-Holstein
LULUCF	Land Use, Land Use Change, Forestry
LS	Leitsatz
N	Stickstoff
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NUA	Natur- und Umweltschutz-Akademie des Landes Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
PIK	Produktionsintegrierte Kompensation
RMD	Report zu Methoden und Daten
SPVO	Strategieplanverordnung
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
stv.	stellvertretender
t	Tonne(n)
Tz.	Textziffer
THG	Treibhausgase
UBA	Umweltbundesamt
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
VLK	Verband der Landwirtschaftskammern e.V.
Vol.	Volume
VSRL	Vogelschutzrichtlinie
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut
W+B	Zeitschrift für Deutsches und Europäisches Wasser-, Abwasser- und Bodenschutzrecht
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Begrüßung und einführende Worte zum 13. DNRT »Naturschutzrecht und Landwirtschaft«

Wolfgang Köck

Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen,

herzlich willkommen im Leipziger Kubus des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung – UFZ zum 13. Deutschen Naturschutzrechtstag, der in zweijährlichem Rhythmus stattfindet und sich in diesem Jahr dem Thema »Naturschutzrecht und Landwirtschaft« widmet. Die Veranstaltung wird getragen durch den Verein »Deutscher Naturschutzrechtstag« und durch das Department Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung; es wird darüber hinaus unterstützt durch das Institut für Umwelt- und Planungsrecht der Juristenfakultät der Universität Leipzig, dessen geschäftsführender Direktor, Kollege Kurt Faßbender, hier unter uns ist.

Das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (oder kurz: das UFZ) gibt es seit mehr als 25 Jahren und seit knapp 17 Jahren wird hier am Standort auch Umweltrecht betrieben. Die Schwerpunkte der UFZ-Forschung sind Biodiversität und Naturschutz, Fließgewässer- und Seenforschung sowie Forschungen über Chemikalien in der Umwelt und ihre Wirkungen auf Umweltkompartimente und Gesundheit. Ergänzt wird diese Forschung durch zwei Querschnittsbereiche, zum einen die Umweltmodellierung und das Monitoring und zum anderen die sozialwissenschaftliche Umweltforschung, die neben der Ökonomie, der Politikwissenschaft und der Soziologie auch die Rechtswissenschaft umfasst. Gemäß der Mission unseres Hauses erfordert es die Behandlung komplexer Umweltprobleme, dass die »Grenzen zwischen Natur-, Ingenieur- und Gesellschaftswissenschaften überwunden« werden. Deshalb arbeiten wir hier am Standort zunehmend in sog. »integrierten Projekten« in enger Zusammenarbeit mit anderen Disziplinen und dies nicht, um alles mit allem zu verbinden, sondern um die Wissensbestände zusammenzuführen, die man zur Bewältigung komplexer Probleme benötigt. Die Praxis ist eigentlich immer so verfahren; in der Forschung dauert es allerdings länger, bis man den Wert einer solchen Vorgehensweise erkennt.

Das Thema »Naturschutz und Landwirtschaft« ist in der UFZ-Forschung in mehrfacher Hinsicht adressiert. Ansprechen will ich hier nur den Forschungsbereich »iDiv«, das Deutsche Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung, ein Forschungszentrum der DFG, das von den Universitäten Leipzig, Halle und Jena und dem Kooperationspartner UFZ getragen wird. Die iDiv-Forscher haben kürzlich Aufsehen erregt mit der Mitteilung, dass der beobachtete Insektenschwund in hohem Maße auf die intensive Landnutzung, insbesondere auch in unseren Agrarlandschaften zurückgeführt werden kann. Und mit dieser Feststellung sind wir schon mitten im Thema, nämlich die Erhaltung der biologischen Vielfalt als eine wesentliche Aufgabe des Naturschutzes und die moderne Intensivlandwirtschaft als ein signifikanter Faktor des »Insektensterbens«.

Das war einmal anders. Die ordnungsgemäße Landwirtschaft galt über viele Jahre als ein Garant des Naturschutzes, jedenfalls des Naturschutzes in der Kulturlandschaft – auch dann noch, als die Vermutung der Kongruenz der Ziele längst durch die Wirklichkeit widerlegt worden war. Heute ist das normative Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft deutlich komplexer. Dies kommt schon zum Ausdruck in der gesetzlichen Formulierung, 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 (§ 5 Abs. 1 BNatSchG). Und mit Blick auf Privilegierungen der Landwirtschaft im Hinblick auf naturschutzrechtliche Pflichten wird schon seit langem nicht mehr normativ auf die ordnungsgemäße Landwirtschaft abgestellt, sondern auf die »gute fachliche Praxis«, die eben mehr sein sollte, als lediglich die übliche landwirtschaftliche Bodenbearbeitung.

Wir wollen uns heute und morgen dem Thema »Naturschutzrecht und Landwirtschaft« in umfassender Weise widmen und wir wollen hierbei auch nichtjuristische Disziplinen zu Wort kommen lassen.

Schon zu Beginn wird uns der Naturschutzökonom *Ulrich Hampicke* einstimmen in das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft und *Eckard Rehbinder* wird im Anschluss daran die Entwicklungslinien im rechtlichen Verhältnis von Landwirtschaftsrecht und Naturschutzrecht betrachten.

Nach diesen grundlegenden Standortbestimmungen geht es dann in verschiedene Einzelbereiche. Wir beginnen mit der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik und fragen nach dem Schutz der Natur in der sog. 1. Säule der Agrarpolitik (dies wird *Bernhard Osterburg* vom Thünen-Institut tun) und schauen dann auf die 2. Säule, die Agrarumweltmaßnahmen. Zu diesem Thema wird der Generalsekretär des DNR, *Florian Schöne*, zu

uns sprechen. Das Thema »Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft« wird unser UFZ-Kollege *Stefan Möckel* behandeln, der das Agrarumweltrecht wohl wie kein Zweiter hier in Deutschland zu seinem Forschungsthema gemacht hat.

Danach wollen wir den Fokus auf den Schutz der Biodiversität in Agrarlandschaften richten. Der Biologe *Wolfgang Schumacher*, zuhause sowohl in der Welt der akademischen Wissenschaft, als auch der ministeriellen Praxis, wird uns über den Schutz der Biodiversität auf landwirtschaftlichen Nutzflächen aufklären und im Anschluss daran wird *Ingmar Piroch* den Biodiversitätsschutz in Agrarlandschaften durch planerische Nutzungssteuerung erörtern. Herr Piroch kann dabei auf seine vor gar nicht allzu langer Zeit erschienene Dissertation »Schutzziel Biodiversität« zurückgreifen.

Am morgigen Tag folgen dann noch Vorträge, die sich mit der Landwirtschaft und dem FFH-Recht beschäftigen. Hier gibt es allerdings eine Korrektur. Der im Programm angekündigte Kollege *Gellermann* kann leider aus sehr persönlichen Gründen heute und morgen nicht hier in Leipzig sein. Dankenswerterweise hat sich *Peter Fischer-Hüftle*, allseits bekannt als Mit-Herausgeber und Kommentator des Standardkommentars *Schumacher/Fischer-Hüftle* und als Vorstandsmitglied des DNRT, bereit erklärt, das Thema von Martin Gellermann zu übernehmen. Er wird also sprechen zum Thema »Landwirtschaft in Natura 2000-Gebieten«. Das Artenschutzrecht mit Blick auf die Landwirtschaft wird uns *Klaus Meßerschmidt* vortragen. Er ist als Umweltrechtswissenschaftler und als Herausgeber und Kommentator eines mehrbändigen Kommentars zum BNatSchG dazu in besonderer Weise befähigt. Ich selbst werde mich dann morgen mit dem Verhältnis von Agrarfachrecht und Naturschutzrecht befassen, bevor dann *Rudolf Mögele* von der EU-Kommission einen europäischen Blick auf die Gestaltung des Verhältnisses von Landwirtschaft und Naturschutz wirft.

Ich wünsche uns allen eine fruchtbare Tagung mit anregenden Diskussionen und Pausengesprächen, und ich freue mich sehr darüber, dass unser Tagungsprogramm eine so große Resonanz gefunden hat.

Bevor wir nun mit der Tagung beginnen, wird der Vorsitzende des Vereins »Deutscher Naturschutzrechtstag«, Herr Kollege *Czybulka* aus Rostock, begrüßende Worte an uns richten.

Grußwort des Vorsitzenden des DNRT e.V.
Prof. Dr. Detlef Czybulka auf dem 13. DNRT
»Naturschutzrecht und Landwirtschaft« in Leipzig am
25. April 2018

Detlef Czybulka

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

lassen Sie mich einige ergänzende Bemerkungen zum Thema des 13. DNRT machen:

Vereinszweck des mitveranstaltenden DNRT e.V. ist die Förderung von Wissenschaft, Forschung, aber auch der *Kommunikation* auf dem Gebiet des Naturschutzrechts. Wir wollen auf dieser Veranstaltung etwas Wichtiges kommunizieren: der Verlust an Biodiversität durch die Landwirtschaft – wie sie derzeit in Europa überwiegend betrieben wird – ist eine nicht mehr zu bestreitende Tatsache. Mit dem »Artensterben«, speziell dem Insektensterben, zeigt sich die Spitze des Eisbergs; wir müssen der Honigbiene dankbar sein, dass endlich die Chance zu einem Umsteuern in der Landwirtschaftspolitik besteht. Wie *Volker Mosbrugger*, der Direktor der Senckenberg-Gesellschaft für Naturforschung in einem Interview in der FAS vom 25. März dieses Jahres treffend zusammengefasst hat: »Die Landwirtschaft ernährt uns, aber sie zerstört auch die Lebensgrundlage vieler Tiere und Pflanzen, gerade auch von Insekten.« Es ist nützlich, dass die Bienen und andere Bestäuber durch den zu befürchtenden möglichen Wegfall ihrer bislang kostenfreien »Dienstleistung« im Wert mehrerer Milliarden Euro jährlich allein in Deutschland die eine oder andere Politiker*in aufhorchen lassen, aber die Problematik ist ja viel umfassender und der Wissenschaft seit Jahrzehnten bekannt. Wie vom Weltbiodiversitätsrat (IPBES) kürzlich auf dem 6. Plenum in Medellín erneut festgestellt, gibt es einen dramatischen, teilweise exponentiellen Rückgang der biologischen Vielfalt insgesamt in nahezu allen Regionen der Erde. Dabei wurde als Hauptursache die zunehmende Intensität der »konventionellen« industrialisierten Landwirtschaft mit ihren Wirtschaftsmethoden, auch unter massivem Einsatz von Pestiziden und sonstigen Schadstoffen, festgestellt. Wir wissen bei weitem genug über die negativen Auswirkungen dieser Landwirtschaftsmethoden, um eine radikale Veränderung der Landwirtschafts-

politik zu fordern. Wir wissen – aus der Vergangenheit – aber auch genug über die Voraussetzungen einer Landwirtschaft, die biodiversitätserhaltend wirkt und werden im Verlaufe der Tagung positive Beispiele hören und sehen. Sicherlich wird es bei der zu erarbeitenden Lösung nicht möglich sein, zu den Anbaumethoden der 50er und 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts zurückzukehren, aber die seitdem einsetzende Tendenz der Konzentration, des »Bauernsterbens«, der radikalen Exportorientierung und der Billigproduktion von Fleisch war schädlich für die Biodiversität in Europa und darf nicht länger mit Steuergeldern gefördert werden. Mit dem Umsteuern der Fördergelder dürfte für einige Gruppen von Landwirten sogar ein deutlicher Einkommenszuwachs verbunden sein, z.B. für die Weidetierhaltung. Der einzelne Landwirt wird von uns für die verfehlte Entwicklung nicht verantwortlich gemacht, es liegt ein eindeutiges *Politikversagen* vor. Der DNRT sieht jedoch – anders als die Plattformverbände, deren inhaltliche Forderungen wir zum großen Teil mittragen¹ – die primäre Verantwortung für diese Fehlentwicklung beim *nationalen Gesetzgeber*. Wir haben ein anachronistisches Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1955, das sich in seinen acht Paragraphen² vor allem damit beschäftigt, wie festgestellt werden kann, ob sich das Einkommen der Landwirte an das anderer Berufe angeglichen hat, wobei dann Betriebsergebnisse von 6 bis 8 Tausend landwirtschaftlichen Betrieben in jährlichen teuren Statistiken ausgewertet werden, die nichts erklären, sondern die reale Situation der Landwirte verschleiern. Das sog. Landwirtschaftsgesetz geht mit keinem Wort darauf ein, was Landwirtschaft ist, welche Ziele mit dieser Wirtschaftsform verfolgt werden, welche Mindestanforderungen an die Betreiberpflichten der Landwirte gestellt werden, und welche Instrumente z.B. die Bodenfruchtbarkeit sichern sollen. Wir sind nicht der Auffassung, dass die Hauptstoßrichtung der Kritik an einer verfehlten biodiversitätsschädigenden Landwirtschaftspolitik die EU sein sollte, denn diese kann auch nur über die Initiative und Mitwirkung der Mitgliedstaaten bessere Rahmenbedingungen schaffen. Die Mitgliedstaaten, nach dem Brexit vor allem Deutschland und Frankreich, müssen zuerst Farbe bekennen, welche Landwirtschaftspolitik sie künftig wollen. Frankreich hat ein umfassendes Landwirtschaftsgesetzbuch, den *Code rural (et de la pêche maritime)*, der am

1 „Für eine gesellschaftlich unterstützte Landwirtschaftspolitik. EU-Agrarpolitik für eine Qualitätsstrategie umbauen. Ziele für die GAP-Reform nach 2020 und Schritte des Übergangs in Deutschland 2017/2018. Gemeinsame Forderungen der Plattformverbände“, 27 S., März 2017.

2 Es gibt 9 Paragraphen, aber § 8 ist weggefallen. Das französische Gesetzbuch hat etwa 1.000 (umfangreiche) Artikel!