Wolfgang Winkler

Agrarrecht und Umweltrecht: Berührungspunkte und Konflikte

Seit den 70er Jahren gewinnen umweltrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Wirtschaftsweise ein immer stärkeres Gewicht. Seit eh und je gelten für die Landwirtschaft besondere vom allgemeinen Recht bzw. vom Recht des Gewerbebetriebes abweichende Regelungen, die gegenwärtig als Agrarrecht bezeichnet werden. Daneben wird immer mehr die landwirtschaftliche Wirtschaftsweise durch umweltrechtliche Vorschriften reguliert.

Eigenständigkeit

Agrarrecht und Umweltrecht sind eigenständige Rechtsgebiete, die freilich nicht einen in sich abgeschlossenen Ausschnitt aus der Rechtsordnung bilden. Sie beruhen zwar auf gewissen rechtlichen Grundprinzipien, sind aber zugleich gegenüber anderen Disziplinen der Rechtsordnung offen. Ihre Grenzen sind im Fluss, und Normen des Agrarrechts, ebenso des Umweltrechts können verschiedenen Rechtsgebieten zugehören. So kann z.B. ein und dieselbe Vorschrift sowohl in das Agrarrecht als auch in das Raumplanungsrecht eingeordnet werden (so z.B. eine Vorschrift über die Zulässigkeit landwirtschaftlicher Bauten). Im Vergleich zum Agrarrecht zeigt das Umweltrecht einen dynamischen Charakter, indem es zu einer immer stärkeren Durchdringung der gesamten Rechtsordnung tendiert. Grundlage hierfür sind auf den Umweltschutz bezogene Staatszielbestimmungen im deutschen Grundgesetz und in Länderverfassungen, auf der EG-Ebene die Verankerung des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe für alle Gemeinschaftspolitiken.

Agrarumweltrecht

Agrarrecht und Umweltrecht sind freilich nicht identisch. Ihr Verhältnis zueinander kann in einem Bild von zwei sich überschneidenden Kreisen vorgestellt werden; die durch die Überschneidung der beiden Kreise gebildeten Segmente könnten als Agrarumweltrecht bezeichnet werden. Unter Agrarumweltrecht können die Vorschriften zusammengefasst werden, die der landwirtschaftlichen Tätigkeit Grenzen setzen und diese aus ökologischen Gründen regulieren und beschränken. Zugleich zählen dazu aber auch die in Umweltgesetzen vorgesehenen Ausnahmen und besonderen Regelungen für die Landwirtschaft, die durch ihre besondere Situation und Funktion veranlasst sind. Ferner können dazu Vorschriften gerechnet werden, die sich an Nicht-Landwirte zugunsten der Landwirtschaft wenden, so etwa der im Baurecht geltende Grundsatz der Rücksichtnahme.

Die Beziehungen zwischen Landwirtschaft und Umwelt weisen **drei unterschiedliche Aspekte** auf:

- Die Landwirte sind mit ihrer Tätigkeit Schöpfer, Gestalter und Erhalter der Kulturlandschaft.
- Die Landwirte können andererseits Verursacher von Umweltschäden (Wasser, Boden, Luft, Naturhaushalt) sein.
- Die Landwirte sind aber auch Opfer von Umweltschäden, die durch außerlandwirtschaftliche Quellen verursacht werden (z.B. Bleibelastung der Böden, Waldsterben).

Beziehung Agrarrecht - Umweltrecht

Umweltschutz und Landwirtschaft weisen gegenseitige Berührungspunkte auf; ihr Verhältnis zueinander ist aber zugleich durch erhebliche Konflikte bestimmt. Dies kennzeichnet auch die Beziehungen zwischen Agrarrecht und Umweltrecht. Schutzgegenstand des Naturschutzrechts in Europa ist nicht mehr eine ursprüngliche Natur, sondern die durch die jahrtausendelange Arbeit der Bauern geschaffene Kulturlandschaft. Der Begriff der **Nachhaltigkeit**, der zunächst im 18. Jahrhundert in der Forstwissenschaft geprägt worden ist, verbindet Landwirtschaft und Umweltschutz. Zugleich vermehren sich aber auch die Konflikte zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz, indem den Landwirten aus ökologischen Gründen immer mehr Schranken für ihre Wirtschaftsweise auferlegt werden. Ebenso werden durch die Ausweisung von Schutzgebieten des Naturschutz- und Wasserrechts in immer größerem Umfang landwirtschaftliche Flächen in solche Gebiete einbezogen. Während sich das deutsche Reichsnaturschutzgesetz von 1935 auf den Schutz bestimmter Gebiete und Pflanzen- und Tierarten beschränkte, erfasst das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 mit seinen Regelungen das gesamte Staatsgebiet, wodurch sich die Konflikte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz verschärfen können.

Einfluss von Ökologie und Umweltschutz

Ökologische Anforderungen können sich im Bereich des Agrarrechts auswirken und zu einer Ökologisierung des Agrarrechts führen. Umgekehrt kann die besondere Situation der Landwirtschaft Anlass für Sonder- und Ausnahmeregelungen im Umweltrecht sein. Diese Entwicklungen sollen anhand einiger Beispiele aus dem deutschen Recht und dem Recht der EG verdeutlicht werden

In fünffacher Hinsicht lässt sich ein **Einfluss des Umweltschutzes** auf das Agrarrecht feststellen. Einmal nehmen Grundbegriffe des Agrarrechts eine ökologische Färbung an, so z.B. der Begriff der ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung, unter dem ursprünglich eine Bewirtschaftung verstanden wurde, die in Übereinstimmung mit den Regeln der Agrikultur steht.

Zur Ordnungsmäßigkeit der Bewirtschaftung gehört aber in jedem Fall die Beachtung der einschlägigen Fachgesetze und damit auch der für die Landwirtschaft immer bedeutsamer werdenden Umweltgesetze. Dieser Begriff wird zunehmend durch den Begriff gute fachliche Praxis so im Düngemittel- und Pflanzenschutzrecht, im Bodenschutz- und Naturschutzrecht ersetzt. Eine ökologische Färbung hat auch der im Flurbereinigungsrecht verwendete Begriff der Landeskultur angenommen, unter dem ursprünglich allein wasserwirtschaftliche und kulturbauliche Maßnahmen verstanden wurden, der nunmehr aber auch ökologische Aspekte aufweist. In stärkerem Maß wird der Umweltschutz in die Agrarpolitik sowohl auf der Ebene der EU als auch auf der Ebene des Bundes und der Länder integriert. Ebenso finden ökologische Gesichtspunkte Eingang in das **Agrarstrukturrecht**; so kommt dem Naturschutz bei der Flurbereinigung eine erhöhte Bedeutung zu; einige besondere Flurbereinigungsverfahren können auch allein aus Gründen des Naturschutzes so im Hinblick auf den Aufbau von Biotopverbundsystemen durchgeführt werden. Bezüglich der Genehmigung nach dem Grundstückverkehrsgesetz für den Erwerb land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke sind durch die Rechtsprechung Naturschutzverbände Landwirten gleichgestellt worden. Im Düngemittel- und im Pflanzenschutzrecht wird unter ökologischen Aspekten nicht nur die Zulassung, sondern auch die Anwendung geregelt. In starkem Maße werden ökologische Anforderungen im Agrarförderungsrecht sowohl auf der Ebene der EU als auch auf nationaler Ebene berücksichtigt. Im Gemeinschaftsrecht wird dies deutlich im Rahmen der VO Nr. 1257/1999 über die **Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums**, wo der Umweltschutz nicht nur bezüglich der **Förderung von Agrarumweltprogrammen**, sondern auch bei allen anderen Förderungsmaßnahmen Eingang gefunden hat. Umweltgesichtspunkte haben auch in der sog. horizontalen Verordnung Nr. 1259/1999 in Form des cross compliance und der Modulation ihren Niederschlag gefunden.

Besondere Vorschriften für die Landwirtschaft finden sich im Umweltrecht einmal im Rahmen einer Konkretisierung von Umweltgesetzen im Hinblick auf die Landwirtschaft (z.B. bei Festlegung der Anlagen für die Intensivtierhaltung, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist). Gewisse Umweltvorschriften zeigen eine besondere Relevanz für die Landwirtschaft und berühren die Landwirte in mittelbarer Weise (z.B. Umweltgesichtspunkte bei der Zulassung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln). Spezielles Umweltrecht für die Landwirtschaft stellen z.B. die Düngeverordnung, die Klärschlammverordnung und die Bioabfallverordnung dar, die die Anwendung dieser Düngemittel in der Landwirtschaft regeln. Für landwirtschaftliche Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen können umweltrechtliche Anforderungen im Vergleich zu nichtlandwirtschaftlichen Anlagen herabgesetzt werden (z.B. Anlagen für Wirtschaftsdünger und Silagesickerstoffe im Wasserrecht). Außerdem gibt es verschiedene Ausnahmen für die Landwirtschaft in Umweltgesetzen (so z.B. verschiedene

Landwirtschaftsklauseln im Naturschutzrecht etwa im Hinblick auf Beeinträchtigungen geschützter Tier- und Pflanzenarten). Die Funktion der Landwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft kann bei Maßnahmen des Naturschutzes besonders berücksichtigt werden. Umgekehrt können Umweltgesetze den Landwirten besondere Bewirtschaftungs- und Pflegepflichten auferlegen (so z.B. Sorge für eine ordnungsgemäße Beweidung oder eine mindestens einmalige Mahd pro Jahr bei Grünland). Für Umweltauflagen, die zu Ertragsverlusten oder Mehraufwendungen führen, können den Landwirten finanzielle Kompensationen gewährt werden, sei es aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, sei es im Rahmen des Vertragsnaturschutzes.

Resümee

Das Anwachsen umweltrechtlicher Vorschriften für die Landwirtschaft verschärft das Spannungsverhältnis zwischen Agrarrecht und Umweltrecht. Es bleibt eine wichtige Aufgabe des Gesetzgebers, für dieses Spannungsverhältnis angemessene Kompromisse und Ausgleiche zu finden, die dazu führen, dass der Konflikt zwischen Umweltschutz und Landwirtschaft nicht zu einer Gefährdung und Vernichtung der landwirtschaftlichen Existenzen führt, sondern dass es zu einem für beide Seiten **notwendigen Miteinander** kommt. Für die Verwirklichung von Umweltzielen bleibt ein ordnungsrechtlicher Rahmen mit Geboten und Verboten für die Landwirte und ggf. Sanktionsmöglichkeiten unerlässlich. Um aber eine hinreichende Akzeptanz durch die Landwirte und deren Mitwirkung bei Umweltmaßnahmen zu gewährleisten, sind finanzielle Kompensationen, sei es aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, sei es im Rahmen des Vertragsnaturschutzes unbedingt erforderlich. Die wachsende Flut von Umweltvorschriften mit oftmals unbestimmten Rechtsbegriffen wie z.B. gute fachliche Praxis macht es notwendig, dass der Staat den Landwirten durch entsprechende Beratung Hilfestellung leistet. Ein entsprechendes Beratungskonzept ist in Deutschland in der Düngeverordnung im Hinblick auf die Ermittlung des Nährstoffgehalts und im Bundes-Bodenschutzgesetz im Hinblick auf die Umsetzung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis verankert.

Landwirtschaft und Umweltschutz sind gegenseitig aufeinander angewiesen. Für die Landwirtschaft ist die Erhaltung der natürlichen Ressourcen eine unverzichtbare Voraussetzung, während der Umweltschutz der Landwirte zur Erhaltung der Kulturlandschaft bedarf. Daher läßt sich ein effektiver Umweltschutz nur durch eine Kooperation zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz realisieren.

Autor:

Dr. Wolfgang Winkler

Institut für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen

Platz der Göttinger Sieben 6

D – 37073 Göttingen