**Memorandum Landwirtschaftsrecht des DNRT e.V.**

**„Projekt Landwirtschaftsgesetz des Bundes“**

Über 50% der Fläche Deutschlands werden landwirtschaftlich genutzt. Die bisherige Landwirtschaftspolitik der Bundesregierung und deren Umsetzung in den Bundesländern haben zu einem dramatischen Verlust an Biodiversität in der Fläche geführt. Verantwortlich für den Biodiversitätsverlust auf dem Lande sind die Bewirtschaftungsmethoden der industrialisierten Landwirtschaft, vor allem der „Veredelungsbetriebe“, im Verbund mit der Agrochemie. Vom Rückgang betroffen sind nicht nur Pflanzen, Wiesenbrüter und Säugetiere, sondern zunehmend und in alarmierendem Ausmaß auch Insekten, die die Grundlage für die Artenvielfalt (und z.B. auch für den Obstanbau) darstellen. Die Probleme Massentierhaltung und das Beispiel Glyphosat (Herbizide, Biozide) sind allen bekannt und zeigen deutlich, dass ein grundlegender Wandel erforderlich ist. Dieser Wandel entspräche den Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes in Art. 20a (Naturschutz und Tierschutz). In der Vergangenheit wurden von der CSU, die das Ressort seit langem führt, keine Initiativen in diese Richtung unternommen. Das Landwirtschaftsgesetz des Bundes aus dem Jahre 1955 ist ein Anachronismus ohne echten Inhalt, es bezeugt die Unfähigkeit und den fehlenden Willen, nachhaltige Landwirtschaft und die dazugehörigen Betreiberpflichten gesetzlich zu verankern.

Die Schaffung eines "echten" Landwirtschaftsgesetzes, das Definitionen, Ziele und die Rahmenbedingungen für die künftige Landwirtschaftspolitik in Deutschland festlegt, wäre aus Sicht des Naturschutzes eines der wichtigsten Vorhaben der kommenden Legislaturperiode und drüber hinaus. In diesem Gesetz wären (u.a.) die Mindestanforderungen, also die Betreiberpflichten der landwirtschaftlichen Nutzung festzulegen, die für jede Art von Landwirtschaft (auch) außerhalb der Schutzgebiete gelten sollen, damit die Biodiversität nicht weiter Schaden nimmt. Diese Betreiberpflichten sind dynamisch zu verstehen (wie die Betreiberpflichten im BImSchG, die sich am jeweiligen Stand der Technik orientieren), und im Gesetz (oder über entsprechende Verordnungsermächtigungen in den Verordnungen) möglichst konkret auszugestalten. Bei diesen Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung sind klare, nachprüfbare Ober- und Untergrenzen festzulegen.[[1]](#footnote-1) Das bezieht sich nicht nur auf die Verwendung von Gülle, anderen Düngemitteln oder Pflanzenschutzmittelns, sondern z.B. auch auf den Erosionsschutz, die Erhaltung von Grünland und die natürliche Ausstattung der Nutzflächen. Hierbei handelt es sich um Ordnungsrecht, das ohne Ausgleichzahlungen zwingend einzuhalten und mit Sanktionsmöglichkeiten auszustatten ist. Die bestehenden Gesetze und Verordnungen (Düngegesetz, neue Düngeverordnung 2017, Stoffstromgesetz) sind in dieses neue System des Landwirtschaftsrechts zu integrieren. Soweit sie schon brauchbare Ansätze aufweisen, sind diese auszubauen. Die Betreiberpflichten sollen die weitgehend unwirksame "gute fachliche Praxis" aus dem BNatSchG ablösen. Sie können ohne weiteres so ausgestaltet werden, dass sie verfassungsrechtlich unbedenklich sind und die Sozial- oder „Ökologiepflichtigkeit“ des Eigentums zum Ausdruck bringen, wie dies Art. 14 Abs. 2 des Grundgesetzes festlegt. Betrachtet man die gegenwärtigen Einzelvorschriften zur „guten fachlichen Praxis“ in § 5 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), so sind die Vorschriften unpräzise, teilweise nicht vollziehbar und überwiegend auch nicht naturschutzbezogen. Ausgerechnet das in § 5 Abs. 4 Nr. 5 BNatSchG enthaltene Gebot der Grünlanderhaltung, das einigermaßen konkret und naturschutzfachlich bedeutungsvoll ist, ist jetzt vom Bundesverwaltungsgericht „gekippt“ worden, weil die Vorschrift nur Leitlinien und keine verbindlichen Ge- und Verbote enthalte.[[2]](#footnote-2) Ein Paradigmenwechsel ist also unumgänglich, will man nicht in Kauf nehmen, dass künftig rücksichtsloser Raubbau an der Natur die Landwirtschaft kennzeichnet. Eine derartige Landwirtschaft zerstört auch den ländlichen Raum und macht die Einwohner in agrarisch geprägten Bundesländern heimatlos. Bei der Umsetzung des Projekts sollte von vornherein der systematisch richtige Ort für die Verankerung der obligatorischen Betreiberpflichten, nämlich das neue Landwirtschaftsgesetz, gewählt werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass die Länder keine abweichenden Regelungen treffen könnten, weil Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG nur für „den Naturschutz und die Landschaftspflege“ gilt. Damit wäre eine klare Grenze gezogen.

Weitergehende Anforderungen können (und müssen) in Schutzgebieten gestellt, sie können aber vor allem gefördert werden. Im neuen Landwirtschaftsgesetz sollte auch geregelt werden, welche besonderen Formen der Landwirtschaft wegen ihres Nutzens für das Gemeinwohl dem Grunde nach förderungsfähig sind und welche (wegen ihrer schädlichen externen Effekte) gerade nicht. Preisspekulationen und Eigentumskonzentration von landwirtschaftlich genutzten Flächen sind ein zunehmendes Problem in der EU. Auch in Deutschland. Auch hier sind Maßnahmen der Mitgliedstaaten rechtlich zulässig und erforderlich. Die Größe der Betriebe ist dabei kein zwingend negativer Faktor für biodiversitätserhaltende Landwirtschaft, aber es sollten auch besondere Formen der Landwirtschaft, z.B. Familienbetriebe, der ökologische Landbau, die Imkerei, Schäferei oder die Mutterkuhhaltung eine gesetzliche Bestandsgarantie erhalten, und auch alternative Formen der Landwirtschaft ausdrücklich zugelassen werden. Dazu gehören auch klein- und großflächige Landschaftspflegemaßnahmen, die Schaffung und Wiederherstellung vernetzter Biotopstrukturen, die nicht (oder nur am Rande) der Lebensmittel- oder Futtermittelerzeugung dienen, sondern in erster Linie dem Naturgenuss und der Bereicherung der Erlebniswelt gerade auch von Kindern und Jugendlichen. Die Kompetenz für die Förderung solcher nachhaltiger und biodiversitätserhaltender Landwirtschaft hat der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG („Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“); für den Tier- und Pflanzenschutz ergibt sich die Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20). Bei der Förderungsschiene sind die anstehenden Verhandlungen zur neuen gemeinschaftlichen Agrarpolitik (GAP) mit zu bedenken. Die „erste Säule“ der Förderung (Grundförderung nach Flächengröße) muss abgeschafft werden, weil sie in einen Fremdkörper im Wirtschaftsleben darstellt, damit schon als solche keinerlei Rechtfertigung hat, und auch eine nicht nachhaltige und tendenziell naturzerstörerische Nutzung begünstigt, die nicht subventioniert werden darf („perverse subsidies“). Der Steuerzahler bringt hierfür kein Verständnis mehr auf. Die Erste Säule soll in vollem Umfang in ein Honorierungssystem für nachprüfbare ökologische Leistungen der Landwirte umgewandelt werden. Diese Förderungen können dann trotz Brexit gut ausgestattet werden. Insgesamt sollen die Landwirte selbst entscheiden können, ob sie an den künftigen Förderprogrammen teilnehmen und dafür angemessen honoriert werden, oder ob sie auf die „marktwirtschaftliche Karte“ setzen. Letztlich sind die Gegebenheiten des einzelnen Betriebes maßgeblich. Diese Umstrukturierung erfordert sicherlich Übergangslösungen, aber schon jetzt eine Weichenstellung und ein deutliches Signal.

Es ist zu erwarten, dass dem „Projekt Landwirtschaftsgesetz“ im politischen Raum und von der Agrarlobby kompetenzielle Bedenken entgegengehalten werden, sowohl auf nationaler Ebene (Bund/Länder) als auch im Verhältnis zur EU. Diese Bedenken tragen nicht und können durch den Deutschen Naturschutzrechtstag durch Rechtsgutachten ausgeräumt werden. Die Situation ist ähnlich wie seinerzeit bei der Schaffung des Bundesbodenschutzgesetzes.[[3]](#footnote-3) Inhaltlich ist das Projekt sehr anspruchsvoll, aber wegen seiner Bedeutung für den Biodiversitäts- und Gewässerschutz, die dem Klimaschutz kaum nachsteht, unverzichtbar. Der DNRT wird in Kooperation mit dem UFZ und der Universität Leipzig am 25/26. April 2018 eine wissenschaftliche Tagung zu „Naturschutz und Landwirtschaft“ durchführen [siehe Programm). Hierbei wird eine Reihe von Problemlösungen erörtert. Es wäre denkbar, die Tagung um weitere aktuelle Aspekte zu ergänzen, wenn sich eine Chance der Verwirklichung aus einer Koalitionsvereinbarung ergäbe.

Rostock, den 30.01.2018 Prof. Dr. Detlef Czybulka

Vorsitzender DNRT e.V.

1. Vgl. auch Möckel, ZUR 2017, S. 195, 197 [↑](#footnote-ref-1)
2. BVerwG Urteil vom 1.9.2016 – 4 C 4.15 [↑](#footnote-ref-2)
3. Auch dieses erfüllt allerdings bisher kaum die Anforderungen, auch weil es [↑](#footnote-ref-3)