



Foto: A. Künzelmann/UFZ

## Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und weitere Steuerungsinstrumente im Kontext Landnutzung

Dr. Stefan Möckel, Kassel, 26.9.2013

# Gliederung

I. Umwelt- und sozioökonomische Probleme der offenen Kulturlandschaft

II. Instrumente zur Steuerung der Landnutzung

III. Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts

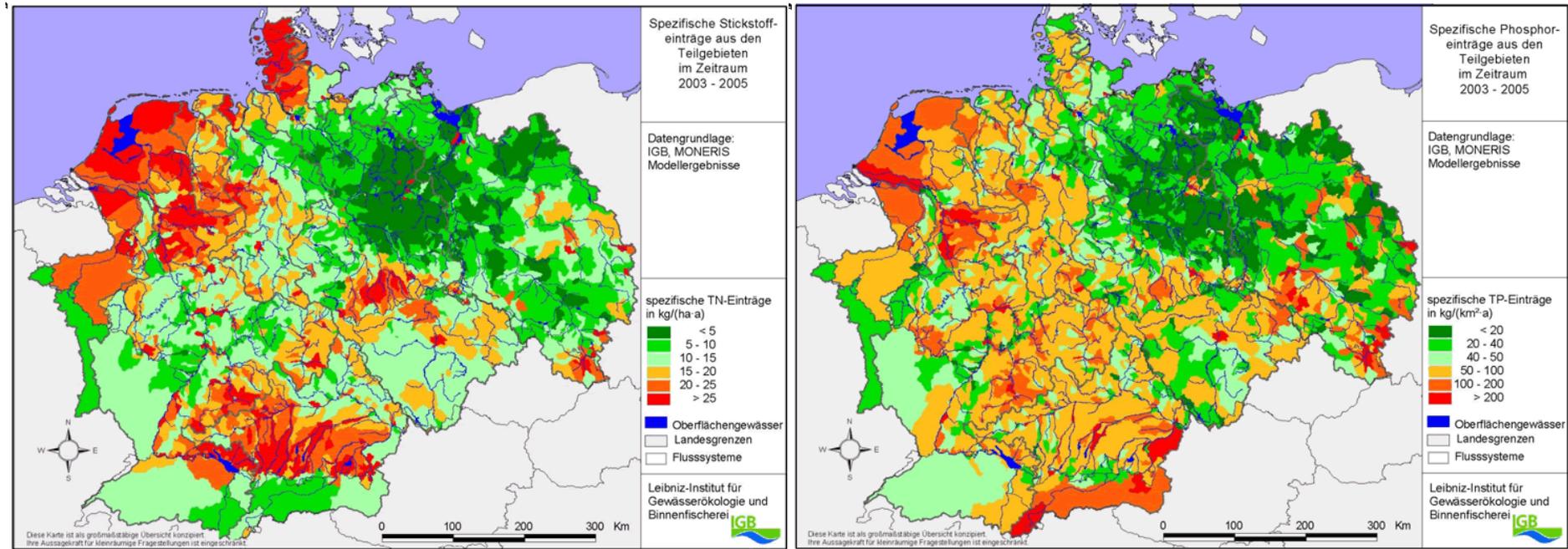
IV. Verbesserungserfordernisse und -optionen

1. Harmonisierung der Mindestanforderungen
2. Verbesserungserfordernisse bei den Regeln zur guten fachlichen Praxis
3. Stand der Technik statt gute fachliche Praxis?
4. pauschalierter Eingriffsausgleich
5. außenverbindliches Planungsinstrument

I.

## Umwelt- und sozioökonomische Probleme der offenen Kulturlandschaft

# Nährstoffeinträge in Flussgebieten



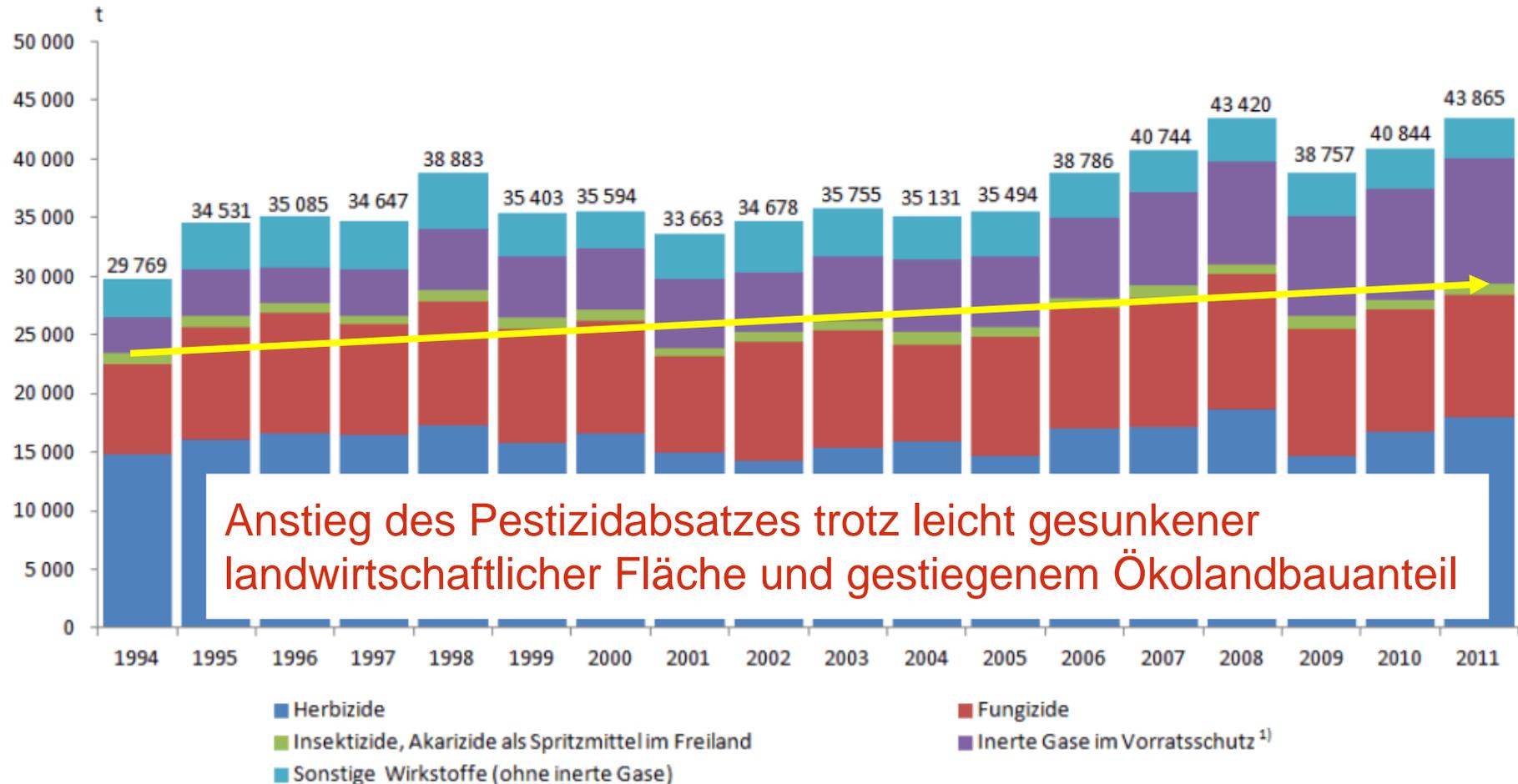
Stickstoffeinträge

Phosphoreinträge

Quelle: UBA, Daten zur Umwelt, 2011

# Inlandsabsatz von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen

Inlandsabsatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln



Anstieg des Pestizidabsatzes trotz leicht gesunkener landwirtschaftlicher Fläche und gestiegenem Ökolandbauanteil

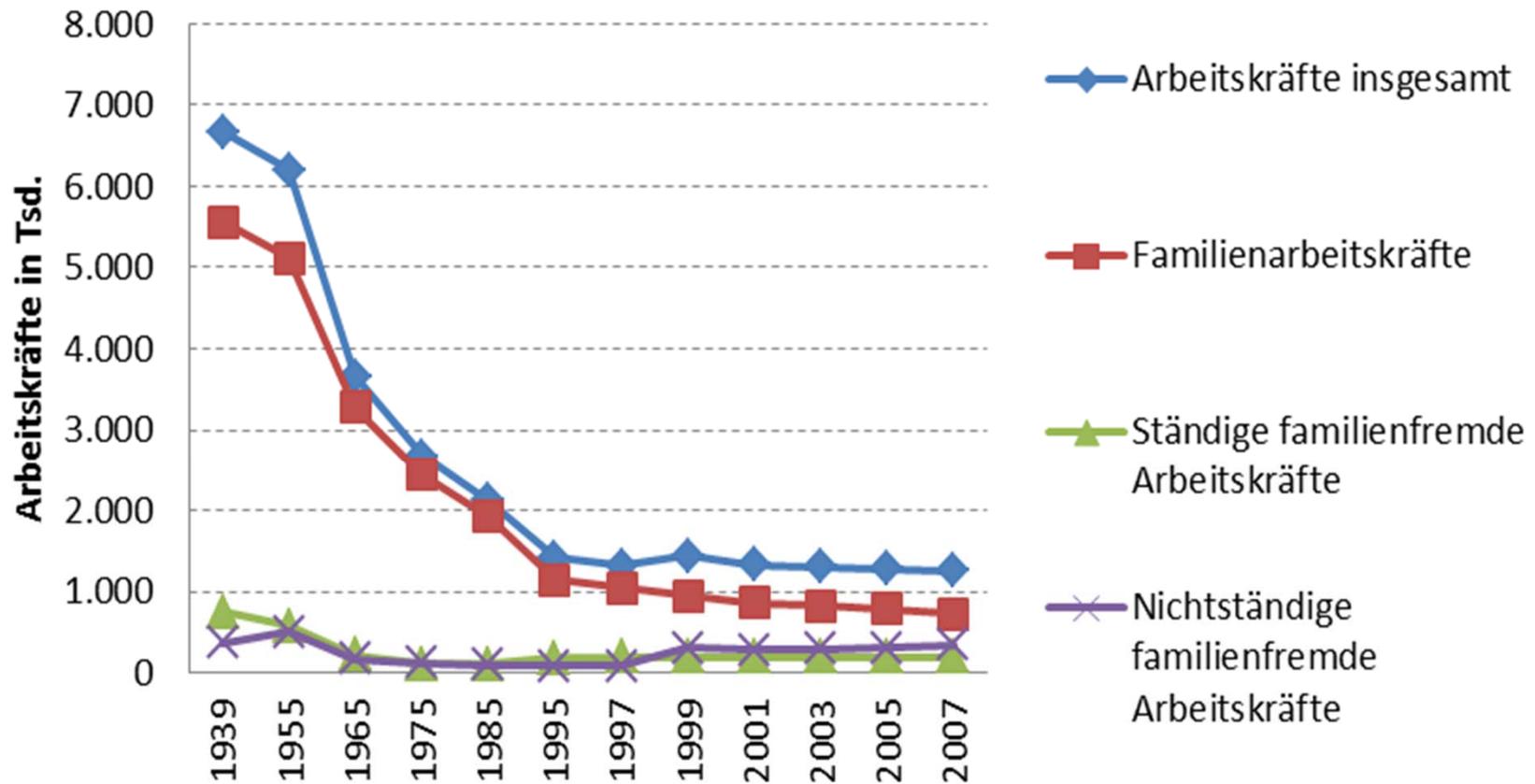
<sup>1)</sup> Kohlenstoff und Stickstoff

Quelle: Industrieverband Agrar e. V.; Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmitteln; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland, fortlaufende Jahrgänge

<http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/document/downloadImage.do?ident=23948>

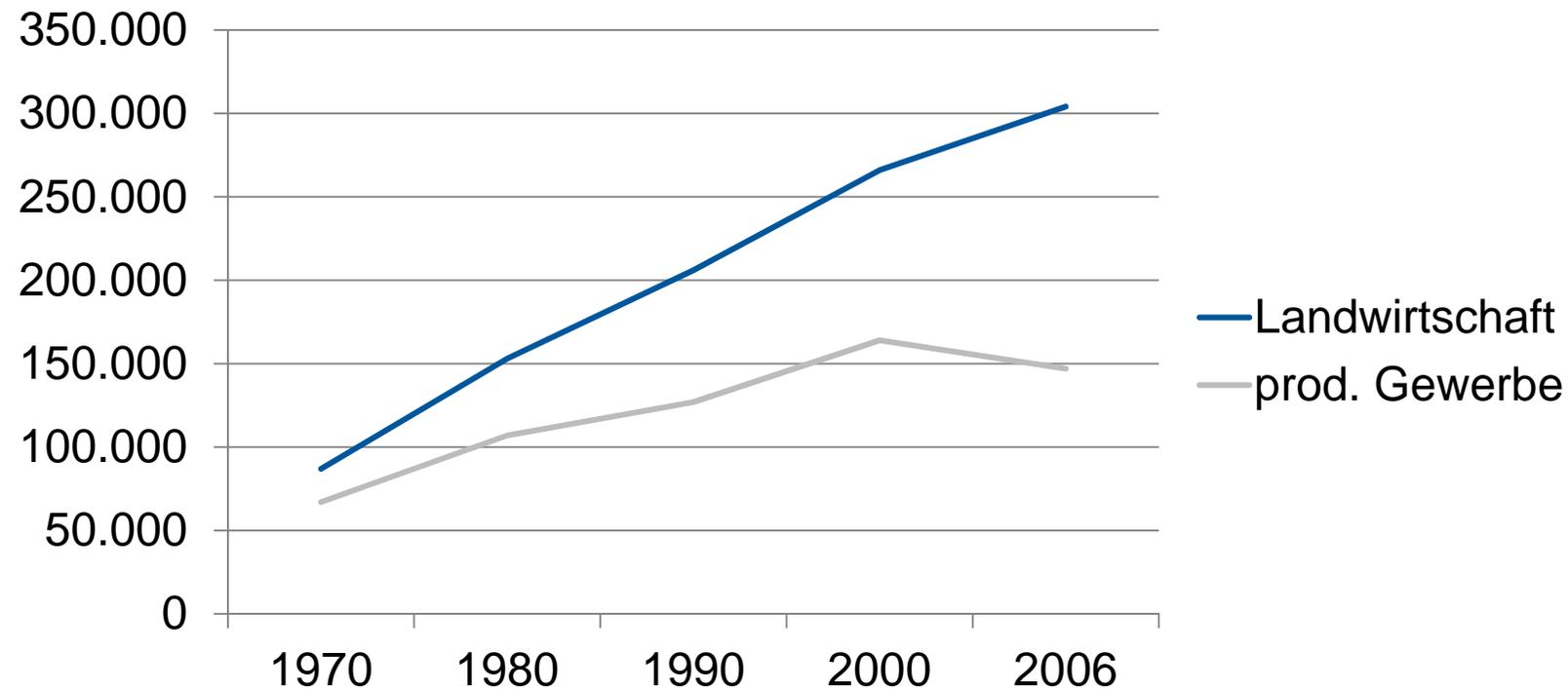
UFZ

## Entwicklung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Deutschland (1939-2007)



Grafik: Rutz/Schramek (IfLS) Quelle: Statistisches Bundesamt

## Kapitalintensität je Arbeitskraft (in €)



Datenquelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach Brand-Saßen/Golter/Köhne et al.,  
Landwirtschaft im Umbruch, 2008, Eugen Ulmer, S.182

## II.

# Instrumente zur Steuerung der Landnutzung

# Instrumentenüberblick

## Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

- verbindliche Rechte und Pflichten (z.B. Ge- und Verbote) im Ordnungs- und Planungsrecht
- Anzeigepflichten und Genehmigungsvorbehalte
- Kontroll- und Untersuchungsbefugnisse der Behörden
- Anordnungsbefugnisse der Behörden

## Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

- Abgaben und Zölle
- Beihilfen und Subventionen
- Zertifikate und handelbare Rechte
- Beratung und Informationen

# Vergleich: Agrarordnungsrecht – Agrarbeihilfen

|                 | gfP-Anforderungen im Ordnungsrecht  | glöZ-Anforderungen im Direktzahlungsrecht   |
|-----------------|---|---|
| Zweck           | ökologischer Mindeststandard für Landwirtschaft   |   |
| Verbindlichkeit | gegenüber jedem Landwirt  | nur gegenüber Direktzahlungsempfänger   |
| Kontrolle       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nötig und aufwendig</li> <li>• behördliche Kontrollbefugnisse</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nötig und aufwendig</li> <li>• behördliche Kontrollbefugnisse</li> </ul> |
| Durchsetzung    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• idR behörtl. Anordnungsbefugnisse mit Möglichkeit des Verwaltungszwangs</li> <li>• teilweise Ordnungswidrigkeit</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nachträgliche Kürzung der Direktzahlungen</li> </ul>                     |
| Genehmigung     | keine   | jährliche Antragsstellung   |
| Kosten          | Kontrollkosten  | Kontrollkosten +  |

### III.

## Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts

# Umweltrecht (Auswahl)

| Rechtsgebiet   | Relevanz für Landwirtschaft  | rechtliche Probleme  | konkrete verbindliche Anforderungen  | praktischer Vollzug   |
|--|--|--|--|---|
| BodSchR<br>             | Grundsätze zur gfP   | Sonderregelung für Landwirte in §§ 7, 17 BBodSchG  | kaum   | gering, da keine Anordnungsbefugnisse   |
| NatSchR<br>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsätze zur gfP</li> <li>- Landschaftsplanung</li> <li>- Schutzgebiete</li> <li>- gesetzlich geschützte Biotop</li> <li>- Eingriffsregelung</li> <li>- Artenschutzverbote</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- eingeschränkter Eingriffstatbestand</li> <li>- Regelvermutungen zugunsten der gfP-Landwirtschaft in §§ 14 II, 44 VI BNatSchG</li> <li>- Anzeigepflicht bei FFH-VP</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- im BNatSchG selber kaum (Ausn.: gesetzl. geschützte Biotop)</li> <li>- stärker in Schutzgebieten und Landschaftsplänen</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- gering bzgl. gfP, Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Artenschutz</li> <li>- besser bei Schutzgebieten und geschützten Biotopen</li> </ul> |
| WasserR<br>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewässerrandstreifen</li> <li>- Überschwemmungsgebiete</li> <li>- Maßnahmenprogramme</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Freistellung von Entwässerungsgräben und Kleingewässern</li> <li>- diffuse Einträge nach h.M. keine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung</li> <li>- gewöhnliche Entwässerung erlaubnisfrei</li> <li>- keine Emissionsnormen</li> </ul> | nur bzgl. Grünlandumbruch und immissionsbezogenen Umweltqualitätsnormen, die aber nur Behörden verpflichten  | gering, da viele Freistellungen zugunsten der Landwirtschaft  |
| Immission-SchutzR<br> | - technische Anlagen, wie Ställe, Lager, Biogasanlagen, Maschinen  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- trotz Emissionen sind Acker- und Grünlandflächen nach h.M. keine Anlagen i.S.v. § 3 Abs. 5 BImSchG</li> <li>- Genehmigungsvorbehalt nur bei sehr großen Anlagen</li> </ul>  | kaum, lediglich einige Anforderungen in der untergesetzlichen TA Luft  | hoch bei genehmigungspflichtigen Anlagen (Massentierhaltungsanlagen, größere Biogasanlagen)   |

# Agrarrecht

| Rechtsgebiet   | Relevanz für Landwirtschaft  | rechtliche Probleme  | konkrete verbindliche Anforderungen  | praktischer Vollzug von Umweltnormen  |
|--|--|--|--|---|
| DüngemittelR<br>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Typisierung von Düngemitteln</li> <li>- Anforderungen an Anwendung</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Zulassungsgenehmigung für Düngemittel erforderlich</li> <li>- zulässige Düngemenge knüpft an Pflanzenbedarf an</li> <li>- Obergrenze von 170 kg N ha/a gilt nur für tierische Exkremate und nur für Betriebsdurchschnitt</li> </ul> | teilweise  | mäßig (Anteil der festgestellten Verstöße betrug 2008 bis zu 18 % der kontrollierten Betriebe)                  |
| PflanzenschutzR<br>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassung von PSM</li> <li>- Anforderungen an Pflanzenschutz und PSM-Einsatz (z.B. integr. Pflanzenschutz)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Anzeige- und Genehmigungspflichten für PSM-Anwendung</li> <li>- keine Konkretisierung des integrierten Pflanzenschutzes</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ja bei PSM-Zulassung und flächenbezogenen PSM-Verboten</li> <li>- kaum bei Pflanzenschutzanforderungen</li> </ul> | fraglich  |
| ÖkolandbauR<br>     | nur für zertifizierte Betriebe   |  | teilweise (z.B. Tierbesatzgrenzen)   | gut, wegen Zertifizierungs- und Kontrollsystem  |
| DirektzahlungsR<br> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cross Compliance Anforderungen mit glöZ-Standards</li> <li>- Dauergrünlandschutz</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- fehlende Abstimmung mit GFP und sonstigem Umweltrecht</li> <li>- Rechtszersplitterung bei Grünlandumbruch</li> <li>- keine Wiederherstellungspflichten</li> </ul>   | teilweise  | vermutlich etwas höher als bei GFP, da Mindestkontrolldichte 1% Betriebe und Subventionskürzungen bei Verstößen |

## IV.

# Verbesserungserfordernisse und -optionen

1.

# Harmonisierung der Mindestanforderungen

# Harmonisierungsprobleme

- **Vielfältige ordnungsrechtliche Mindestanforderungen (gfP)**  
(§ 5 Abs. 2 und 3 BNatSchG, LandesNatSchG, § 17 Abs. 2 BBodSchG, § 11 BWaldG, LandesForstG § 3 Abs. 2 DüngeG, §§ 3, 4 DüngeV, §§ 2a, 6 PflSchG, §§ 3, 4 PflSchAnwV, § 16b Abs. 2 und 3 GenTG, Gentechnik-PflanzenerzeugungsV)
- **gfP als Rechtfertigung, die Landwirtschaft von allgemeinen Umweltanforderungen freizustellen, trotz gfP-Defizite**  
(z.B. §§ 14 Abs. 2, 44 Abs. 4 BNatSchG, § 13 Abs. 2 PflSchG, § 38 Abs. 4 WHG)
- **Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ landwirtschaftlicher Flächen im Direktzahlungsrecht (glöZ)**  
(Art. 5 f. EU-VO 73/2009, DirektZahlVerpflG und DirektZahlVerpflV)
- **besondere Nachhaltigkeitsanforderungen des Bioenergierechts**  
(Art. 17 Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28, Art. 7b Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30, Biokraft-NachV, BioSt-NachV)

# Vorschlag

- umfassende konkrete Mindestanforderungen an die gute fachliche Praxis im Ordnungs- und Planungsrecht
- pauschalierter Eingriffsausgleich im Naturschutzrecht statt freistellende Regelvermutung
- Agrarbeihilferecht verweist auf Anforderungen im Ordnungs- und Planungsrecht  
(wie schon jetzt in §§ 4a, 5a und 5b DirektZahlVerpflV)

2.

## Verbesserungserfordernisse bei den Regeln zur guten fachlichen Praxis

# Konkretisierungsdefizite

- Gesetzesbegründung zur gfP-Regelung in § 5 BNatSchG 2002:

„Die einzelnen Grundsätze sind auf Ausfüllung und Ergänzung durch das Landesrecht angelegt. Das gilt insbesondere auch insoweit, als die Grundsätze mit standort- oder regionalbezogenen Anforderungen auf eine Spezifizierung entsprechend den jeweiligen Rahmenbedingungen/ Gegebenheiten in den Ländern angewiesen sind.“

(Bundestag-Drucksache 14/6378, S. 33)

- strittig, ob und inwieweit Konkretisierung durch behördliche Anordnungen gemäß § 3 Abs. 2 BNatSchG möglich  
(ausführlich Agena NuR 2012, 297 ff.)

# Konkretisierungsmöglichkeiten

- **Gesetzliche Obergrenzen**  
für alle ausgebrachten Nährstoffe/Nährstoffbilanzen, Anzahl der Nutztiere, für Pflanzenschutzmittel, Radlasten, Erosion, Ent- und Bewässerung
- **Gesetzliche Untergrenzen**  
für Humusgehalt in Ackerböden, Bodenorganismen, Tier- und Pflanzenarten, an extensiven Flächen (z.B. 7 % der Betriebsfläche)
- **Gesetzliche Unterlassungspflichten**  
Verbot bestimmter Dünge- und Pflanzenschutzmittel bzw. -maßnahmen, Verbot von Dauergrünlandumbruch und der Beseitigung von Landschaftselementen
- **Gesetzliche Handlungspflichten**  
z.B. Ermittlungs- und Buchführungspflichten, Teilnahmepflicht bzgl. Agrarumweltberatungen und Weiterbildungen, Aufstellung eines ökologischen Betriebskonzepts, dreigliedrige Fruchtfolge und Zwischenfruchtanbau, Wiederherstellungs- und Pflegeverpflichtungen bzgl. Landschaftselementen und Ökosystemfunktionen

# abgestufte rechtliche Verankerung

- **allgemeine, beständige Grundanforderungen:**  
Bundes- und Landesgesetzen und zwar auch im WHG und BNatSchG
- **konkretisierte, dynamische Anforderungen:**  
zusammenfassende Bundesverordnung, gegebenenfalls ergänzt um Landesverordnungen und kommunale Satzungen
- **standortbezogene, dynamische Anforderungen:**  
behördliche Verwaltungsakte sowie außenverbindliche Pläne in Form von Landesverordnungen oder gemeindlichen Satzungen

3.

Stand der Technik statt gute fachliche Praxis?

# Unterschiedliche ordnungsrechtliche Regelungskonzepte

- landwirtschaftliche Anlagen:  
Stand der Technik i.S.d.  
besten verfügbaren Technik  
(§ 3 Abs. 6 BImSchG, § 3 Nr. 11 WHG, § 3 Abs.  
12 KrW/AbfG)
  
- landw. Bodenbewirtschaftung:  
Gute fachliche Praxis i.S.v. allgemein  
anerkannte Regeln der Technik  
(§ 17 BBodSchG, § 5 Abs. 2 BNatSchG,  
§ 3 Abs. 2 DüngeG, § 3 PflSchG)



Foto: André Künzelmann/UFZ



Foto: André Künzelmann/UFZ

# Stand der Technik als anspruchsvolleres Anforderungsniveau

## gesetzliche Anforderungen:

- fortschrittliche Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen
- praktische Eignung zur Begrenzung von Emissionen und Umweltauswirkungen
- Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt

(vgl. § 3 Abs. 6 BImSchG, § 3 Nr. 11 WHG, § 3 Abs. 12 KrW/AbfG)

# Ökologisch fortschrittliche Verfahren und Betriebsweisen in der Landwirtschaft

- konservierende Bodenbearbeitung und Direktsaatverfahren im Ackerbau?
  - > Problem, im konventionellen Landbau oftmals stark erhöhter Herbizideinsatz
- integrierter Pflanzenschutz?
  - > seit 14.2.2012 Pflicht (§ 3 Abs. 1 PflSchG)
- Präzisionslandwirtschaft?
  - > positive Umwelteffekte noch unklar, am ehesten bei Pestizideinsatz und durch Dokumentation
- ökologischer Landbau?
  - > positive Umwelteffekte und praktische Erprobung erwiesen, wirtschaftlich rentabel (z.B. Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie - Fortschrittsbericht 2012, S. 119, Rahmann, Landbauforschung - vTI 2011, S. 189 ff.)

# 4. pauschalierter Eingriffsausgleich

# Probleme der freistellende Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG

- landwirtschaftliche Bodennutzung gilt als Hauptverursacher für Biodiversitätsverluste und Gewässerbelastungen in D (z.B. UBA, Daten zur Umwelt – Umwelt und Landwirtschaft, 2011; BfN, Daten zur Natur, 2012; BfN, Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands, 2006)
- da Anforderungen an gfP gegenwärtig nicht die Ziele des Naturschutzes sicherstellen, sind eigentlich behördliche Einzelfallprüfungen nötig
- Freistellung nur schwer mit Art. 3 GG und dem Verursacherprinzip zu vereinbaren

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

# Pauschalierter Eingriffsausgleich

> pauschaler Mindestanteil an extensiven Betriebsflächen (z.B. 7 Prozent) oder anderweitige pauschalierte Eingriffskompensation (z.B. produktintegrierte Maßnahmen, ökologischer Landbau)

## Vorteile

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

# 5. außenverbindliches Planungsinstrument

# Kommunale Bodennutzungsplanung

- außenverbindliche Planung für den unbesiedelten Bereich

- > Möglichkeit Art und Weise von nichtbaulichen Bodennutzungen festzulegen (wie in Bebauungsplänen für bauliche Nutzungen) (z.B. standortbezogene Vorgaben der guten fachlichen Praxis, Abstandsflächen zu Wohngebäuden und Gärten)

- durch Gemeinden oder Kreise

- gesetzliche Nutzungskategorien zur einheitlichen Differenzierung ähnlich Baunutzungsverordnung:

(z.B. intensiv bzw. extensiv Acker-, Dauergrünland- und Sonderkulturflächen, Anbauflächen für genetisch verändertere Organismen, Flächen für ökologische Landwirtschaft, Flächen für konservierende Bodenbearbeitung, Flächen für Dauerkulturen zur Biomassegewinnung (z.B. Kurzumtriebsplantagen, Weihnachtsbaumkulturen), spezifische Forstflächen für z.B. Laubwald, Mischwald, Bergschutzwald, Nadelwald, Biotopverbundflächen, Naturwaldflächen, Pufferzonen zu Gewässern, Siedlungen und Schutzgebieten)

(ausführlich Möckel DÖV 2013, 424 ff.)

# Was spricht dafür?

- **Selbstverwaltungs- und Planungshoheit der Gemeinden** auch für nicht bauliche Maßnahme und Außenbereich (Art. 28 Abs. 2 GG)  
„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, **alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. ...“
- **Mitbestimmung und Mitverantwortung** der gesamten lokalen Bevölkerung
- **Situationsgebundenheit** von Grundeigentum
- **gleiche Verantwortlichkeit** aller Flächennutzer
- standortbezogene Anforderungen an Flächenbewirtschafter
- Umsetzung umweltrechtlicher Fachplanungen und -konzepte

## Kontakt

Dr. Stefan Möckel

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH

Department Umwelt- und Planungsrecht

Permoserstr. 15, 04318 Leipzig

Tel.: 0345 - 235 1693

Fax: 0345 – 235 1836

[stefan.moeckel@ufz.de](mailto:stefan.moeckel@ufz.de)

