NATURSCHUTZ UND LANDWIRTSCHAFT - GESETZLICHE BERÜHRUNGSPUNKTE

Walter Brenner

1. Allgemeines

Das Grundgesetz garantiert dem Einzelnen eine Reihe von Freiheitsrechten, insbesondere das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, auf Gleichbehandlung, auf Freizügigkeit, auf freie Berufswahl, auf Eigentum. Dementsprechend sind gesetzliche Regelungen nur möglich, wenn ein überragendes öffentliches Interesse daran besteht und wenn das mit der Reglementierung angestrebte Ziel nicht anders, z.B. durch Subventionen, erreicht werden kann.

Wir kennen pauschale gesetzliche Beschränkungen für eine Vielzahl wirtschaftlicher Betätigungen, z.B. im Baurecht für den Hochbau oder den Kiesabbau bzw. im Gewerbe-recht für den Betrieb eines Gewerbes. Am weitesten verbreitet sind Bestimmungen, wonach gewisse Betätigungen einer behördlichen Erlaubnis bedürfen.

Viele Gesetze konzentrieren sich auf eine ganz bestimmte Art wirtschaftlicher Betätigung, so z.B. die Waldgesetze. Im Gegensatz zum Bereich Forstwirtschaft gibt es allerdings kein allgemeines Gesetz über die *Landwirtschaft*, in dem etwa gewisse bei der landwirtschaftlichen Nutzung zu beachtende Grundregeln aufgestellt wären. Insbesondere ist trotz seines Titels das "Landwirtschaftsgesetz" des Bundes von 1955 keine solche Vorschrift: Es hat vielmehr nur zum Ziel, die naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen und die Produktivität zu steigern; es ist also in Wirklichkeit ein Landwirtschaftsförderungsgesetz.

Bei Konflikten zwischen Landwirtschaft und Ökologie gelten die Natur- und Umweltschutzgesetze im weitesten Sinn sowie einige Sondervorschriften in anderen Gesetzen. Das Instrumentarium ist so angelegt, daß vielfach der Landwirt selbst nicht unmittelbar von Regelungen betroffen wird; vielmehr gelten zahlreiche Beschränkungen nur für den Hersteller und Vertreiber von Stoffen, die in der Landwirtschaft eingesetzt werden können.

Das Naturschutzgesetz im engeren Sinn arbeitet hauptsächlich mit Verboten, Geboten, Erlaubnis- oder Anzeigepflicht, mit Ermächtigungen zu Einzelanordnungen und mit An-

drohung von Bußgeldern. Daneben enthalten die Naturschutzgesetze allgemeine Ziele und Grundsätze, die für die Auslegung konkreter Bestimmungen wichtig sind. Hervorzuheben ist insbesondere § 1 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz, wonach der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zukommt und sie in der Regel den Zielen des Bundesnaturschutzgesetzes dient.

2. Naturschutzrecht

2.1 "Landwirtschaftsklausel"

Außerhalb von Schutzgebieten muß der Landwirt allenfalls mit Einschränkungen rechnen, wenn er in Natur und Landschaft "eingreift". Nach § 8 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz sind Eingriffe in Natur und Landschaft Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. Bei Anwendung dieser Definition sind *keine* Eingriffe: Die Bodenbearbeitung, die Ernte, der Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenbehandlungsmitteln. Auf diese Vorgänge nimmt das Naturschutzrecht überhaupt keinen Einfluß.

Auf andere Formen landwirtschaftlicher Betätigung können die Naturschutzbehörden grundsätzlich nur dann einwirken, wenn diese - nach welchen Gesetzen auch immer - einer Genehmigungspflicht oder zumindest einer Anzeigepflicht unterworfen sind. Dies wiederum trifft in der Regel nicht zu. Z.B. gibt es keine allgemeine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht für die Umwandlung einer Wiese in Ackerland. Nur unter besonderen Voraussetzungen kann die Naturschutzbehörde auch gegen einen Eingriff in Natur und Landschaft vorgehen, der keiner Genehmigungs- oder Anzeigepflicht unterliegt; die Praxis zeigt, daß dies nur in krassen Ausnahmefällen vorkommt, zumal u.U. eine Entschädigungspflicht des Staates einkalkuliert werden muß.

Die Befugnisse der Naturschutzbehörden stehen unter dem Vorbehalt der sogenannten Landwirtschaftsklausel. D.h. land-, forst-

oder fischereiwirtschaftliche Bodennutzungen können nur dann beanstandet werden, wenn sie nicht ordnungsgemäß sind. Als Bodennutzung sind insbesondere anzusprechen die Entwässerung, die Umwandlung von Wiese in Ackerland, die Erstaufforstung, die Erstanlage von Teichen, die Beseitigung von Hecken und Feldgehölzen. Keine Bodennutzung ist die land- und forstwirtschaftliche Infrastruktur, also der Bau von Wegen, von Betriebsgebäuden, von Zäunen usw. Auch Flurbereinigungsmaßnahmen sind keine Bodennutzung, vielmehr nur eine Vorbereitung für die landwirtschaftliche Bodennutzung. Was "ordnungsgemäß" ist, hat der Bayerische Landtag mit seinem Beschluß vom 4.5.1977 (Drs. 8/5247) zu klären versucht. Darüber hinaus gibt es Lösungsansätze in der Literatur (STENSCHKE in BayVBI 1977 S. 725; PELHAK/KLÖPFER in BayVBI 1978 S. 172; SENING in BayVBI 1978 S. 394; FISCHER in BayVBI 1978 S. 397; FISCHER-HÜFTLE in Natur und Recht 1981 S. 21) und in der Rechtsprechung (VG FREIBURG in DÖV 1978 S. 775; VG MÜNCHEN in Natur und Recht 1980 S. 173; VGH MANNHEIM in Natur und Recht 1981 S. 99; VGH MÜNCHEN vom 12.11.1980 – nicht veröffentlicht). Aus den zahlreichen Fachtagungen, die sich mit dem Problem befaßt haben, ist das Expertengespräch der AGRAR-SOZIALENGESELLSCHAFT vom 14./15. Januar 1981 in Göttingen hervorzuheben (vgl. ASG – Kleine Reihe Nr. 24, Göttingen, Mai 1981).

Bei der Auslegung des Begriffes "ordnungsgemäß" sind jedenfalls ökologische Gesichtspunkte mit heranzuziehen. Im geltenden Art. 5 Abs. 1 Satz 4 BayNatSchG ergibt sich dies aus der Verweisung auf Landschaftspläne. Das Bundesnaturschutzgesetz formuliert in § 8 Abs. 7 wie folgt: "Die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen". Der Passus "im Sinne dieses Gesetzes" kann nur so vernünftig gedeutet werden, daß die in den §§ 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes niedergelegten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Auslegung des Begriffes "ordnungsgemäß" mit herangezogen werden müssen. Mitentscheidend ist somit, ob eine land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Betätigung in ihren Auswirkungen auf Natur und Landschaft langfristig schädlich oder neutral ist.

2.2 Schutzgebiete

Nach der Gesetzessystematik gilt in Schutz-

gebieten die Landwirtschaftsklausel nicht automatisch. Eingriffe der Land- und Forstwirtschaft in Natur und Landschaft können daher theoretisch in Schutzgebieten Beschränkungen unterworfen werden, selbst wenn sie ordnungsgemäß sind.

a) Naturschutzgebiete:

Um den Schutzzweck zu erreichen, ist es meist erforderlich, die Intensivierung landwirtschaftlicher Nutzung zu untersagen, d.h. die landwirtschaftliche Nutzung auf dem gegenwärtigen Stand festzuschreiben. Vielfach wird so verfahren, daß in einer Sonderbestimmung am Schluß der Verordnung die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung "in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang" von allen Verboten der Verordnung ausdrücklich ausgenommen wird. Denkbar ist auch, die verbotenen landwirtschaftlichen Betätigungen neben den ausdrücklich erlaubten Betätigungen im einzelnen aufzulisten. Zwar gilt die Landwirtschaftsklausel in der Theorie in Naturschutzgebieten nicht. In der Praxis wird jedoch die landwirtschaftliche Nutzung fast in jedem Naturschutzgebiet in der einen oder anderen Weise privilegiert.

b) Landschaftsschutzgebiete:

In den meisten geltenden Landschaftsschutzverordnungen finden sich Landwirtschaftsklauseln, die dem Text des Art. 5 Abs. 1 Satz 4 BayNatSchG bzw. des § 8 Abs. 7 Bundesnaturschutzgesetz angenähert sind. Im Rahmen der Novellierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes ist ein Zusatz in Art. 10 geplant, wonach die Landwirtschaftsklausel in Landschaftsschutzgebieten automatisch gilt, wenn nicht ausdrücklich entgegenstehende Verbote niedergelegt sind. Generell ist es nicht Ziel des Landschaftsschutzes, landwirtschaftliche Betätigung einzuschränken. Landschaftsschutz hilft vielmehr mit, landwirtschaftlich genutzte Flur gegen Siedlungstätigkeit, Verkehrswegebau usw. zu sichern.

2.3 Artenschutzrecht

Artenschutzrecht verfolgt das Ziel, besonders schutzwürdige Tier- und Pflanzenarten vor dem unmittelbaren Zugriff des Menschen zu schützen, z.B. vor dem Pflücken, dem Fangen oder Töten usw. In Art. 1 Abs. 3 und Art. 2 Abs. 2 des noch geltenden Bayerischen Naturschutzergänzungsgesetzes von 1962 finden sich Klauseln, die die Land- und Forstwirtschaft gegenüber den Beschränkungen des Artenschutzrechts privilegieren. Zentrale Bedeutung hat jedoch § 22 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz; hier-

nach gelten die vielfältigen Verbote des Artenschutzrechts nicht für den Fall, daß die Handlungen bei der ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung vorgenommen werden.

2.4 Erholung in der freien Natur

Nach Art. 141 Abs. 3 der Bayerischen Verfassung ist der Genuß der Naturschönheiten und die Erholung in der freien Natur, insbesondere das Betreten von Wald und Bergweide, jedermann gestattet. Dem steht der Grundsatz der Gemeinverträglichkeit gegenüber, wonach das Betretungsrecht nur in der Weise ausgeübt werden kann, daß die Rechtsausübung anderer nicht verhindert oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt wird (Art. 21 Abs. 2 BayNatSchG). Speziell die landwirtschaftlich genutzten Flächen dürfen während der Nutzungszeit nur auf vorhandenen Wegen betreten werden; als Nutzungszeit gilt die Zeit zwischen Saat oder Bestellung und Ernte, bei Grünland die Zeit des Aufwuchses (Art. 25 BayNatSchG). Umgekehrt wird das Betretungsrecht in Verordnungen über Naturschutzgebiete aus Gründen des Naturschutzes mitunter eingeschränkt; von solchen Betretungsverboten ist der Landwirt bezüglich der Bewirtschaftung seiner Grundstücke selbstverständlich freigestellt.

2.5 Enteignung

Stellt eine naturschutzbehördliche Maßnahme eine Enteignung dar oder kommt sie einer solchen gleich, insbesondere weil sie eine wesentliche Nutzungsbeschränkung darstellt, so ist dem Eigentümer eine entsprechende Entschädigung zu leisten (Art. 36 BayNatSchG). Problematisch ist insbesondere, wieweit Intensivierungsverbote gegenüber Landwirten sich im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums halten oder als Enteignung bereits zur Entschädigung verpflichten. Bekanntlich stellt die Rechtsprechung stark auf die Situationsgebundenheit des Eigentums ab: Naturschutzfähige Grundstücke sind mit dieser Eigenschaft von vornherein belastet, so daß schutzzielwidrige Nutzungen in der Regel nicht unter die Eigentumsgarantie fallen. Trotz "vorgegebener Situation" nimmt die Rechtsprechung aber Enteignung an, wenn dem Eigentümer eine "vernünftigerweise in Betracht zu ziehende Nutzungsmöglichkeit" verwehrt wird. Unter Beachtung dieser Grundsätze sind die in der Praxis häufig vorkommenden Fälle wie folgt zu beurteilen: Keine Enteignung sind in der Regel das Verbot der Umwandlung von Auwald in Ackerland sowie

das Verbot der Aufforstung landwirtschaftlicher Grenzertragsböden. Das Verbot der Umwandlung von Streuwiese in mehrschürriges Grünland ist ebenfalls dann keine Enteignung, wenn der Eigentümer vorher drainieren muß, um zu Grünland zu kommen. Dagegen liegt in der Regel eine Enteignung vor, wenn dem Landwirt die Wiederaufnahme einer früheren landwirtschaftlichen Nutzung nach mehrjähriger Unterbrechung, während deren sich z.B. ökologisch wertvolles Ödland entwickelt hat, verwehrt wird. Es ist zu überlegen, ob nicht unabhängig von den Enteignungsgrundsätzen dem Landwirt bei bestimmten Intensivierungsverboten ein Ausgleich in Geld gewährt werden soll. Das gilt insbesondere dann, wenn die Beibehaltung der bisherigen Bewirtschaftungsmethode im Interesse des Naturschutzes selbst liegt, jedoch dem Landwirt einen erhöhten Arbeitsaufwand verursacht. Klassisches Beispiel hierfür ist die Beibehaltung der zweijährigen Mahd von Streuwiesen im Herbst unter Verzicht auf Entwässerung, Düngung, Umbruch.

3. Sonstige Umweltschutzgesetze

3.1 Abfallrecht

Aus den §§ 2 und 15 Abfallbeseitigungsgesetz ist u.a. das Ziel erkennbar, die Schadstoffanreicherung im Boden und in der Nahrungskette zu verhindern. Das Abfallrecht verfolgt damit auch ein naturschützerisches Ziel.

Das Abfallrecht ermächtigt zu Vorschriften über die Ausbringung von Klärschlamm. Zuständig ist insoweit der Bund. Die vom zuständigen Bundesminister vorbereitete sogenannte Klärschlammverordnung wendet sich in erster Linie an die Betreiber von Abwasseranlagen, jedoch im weiteren auch an den Landwirt. Insoweit sind im wesentlichen folgende Beschränkungen vorgesehen:

- zeitlich begrenztes Verbot, Klärschlamm auf Gemüse- und Obstanbauflächen aufzubringen
- zeitlich begrenztes Verbot, seuchenhygienisch bedenklichen Klärschlamm auf Grünland aufzubringen
- Verbot bzw. Genehmigungspflicht für das Aufbringen von Klärschlamm auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzten Böden bei Überschreiten bestimmter Grenzwerte.

3.2 Pflanzenschutzrecht

Der Bund bereitet derzeit eine Novelle des Pflanzenschutzgesetzes vor. In der Novelle

ist der Schutz des Naturhaushalts als zusätzliches Gesetzesziel vorgesehen. Schon das geltende Pflanzenschutzrecht kennt neben Bestimmungen über Vertrieb und Einfuhr von Pflanzenschutzmitteln Anwendungsverbote, die im einzelnen in einer Verordnung von 1974 niedergelegt sind. Die Novelle sieht "erweiterte" Anwendungsverbote sowie Melde- und Überwachungspflichten vor.

3.3 Düngemittelrecht

Ziel des Düngemittelgesetzes ist gemäß §§ 2 Abs. 2 und 5 Abs. 1 u.a. auch, den Naturhaushalt zu schützen. Allerdings regelt das Gesetz hauptsächlich das Inverkehrbringen und Verpacken von Düngemitteln. Es bringt keine Pflichten des Anwenders, also des Landwirts.

3.4 Umweltchemikallengesetz

Dieses Gesetz kennt nur Pflichten des Herstellers oder Einführers, nicht aber des Anwenders. Im übrigen läßt es das Pflanzenschutzrecht und wohl auch das Düngemittelrecht unberührt.

4. Sondervorschriften

4.1 Bundesbaugesetz

Nach § 35 sind im Außenbereich Vorhaben u.a. nur zulässig, wenn sie einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsflächen einnehmen. In § 146 wird der Begriff Landwirtschaft definiert: Hiernach ist Landwirtschaft insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft, der Erwerbsgartenbau, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkererei und die berufsmäßige Binnenfischerei. Diese Begriffsbestimmung gilt allerdings nur für den Vollzug des Bundesbaugesetzes selbst, nicht z.B. automatisch, wenn der Begriff Landwirtschaft in einer Landschaftsschutzverordnung verwendet wird (so HESSISCHER VGH vom 24.9.1980 in Agrarrecht 1981 S. 112).

4.2 Flurbereinigungsgesetz

Die Flurbereinigungsbehörden und die Naturschutzbehörden sind wechselseitig zur Beteiligung bei ihren jeweiligen Planungen verpflichtet. Hervorzuheben ist, daß ein Flurbereinigungsverfahren nach § 86 auch eingeleitet werden kann, um Maßnahmen des Naturschutzes zu ermöglichen. Wichtig ist schließlich § 45 Abs. 3 Flurbereinigungsgesetz: Hiernach ist zu wesentlichen Eingriffen der Flurbereinigung in den Bestand von Naturdenkmälern, Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten und geschützten Landschaftsbestandteilen die vorherige Zustimmung der Naturschutzbehörde erforderlich.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialrat Walter Brenner
Bayerisches Staatsministerium
für Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavallerplatz 2

8000 München 81

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1981

Band/Volume: [10_1981](#)

Autor(en)/Author(s): Brenner Walter

Artikel/Article: [NATURSCHUTZ UND LANDWIRTSCHAFT - GESETZLICHE BERÜHRUNGSPUNKTE 12-15](#)