



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural  
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law  
Bucharest – 21-24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
Bukarest – 21.-24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec  
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Agricultural Law in collaboration  
with University of Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in  
Zusammenarbeit mit der Universität für Ökologie Bukarest

**Commission I – Kommission I**

Rapport national – National report – Nationaler Bericht

**Allemagne – Germany – Deutschland**

**L'AGRICULTURE ET LES EXIGENCES DU DÉVELOPPEMENT  
DURABLE – AGRICULTURE AND THE REQUIREMENTS OF A  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT – DIE LANDWIRTSCHAFT UND  
DIE ANFORDERUNGEN AN DEREN NACHHALTIGE  
ENTWICKLUNG**

**Volkmar NIES**

2. Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht

***Frage 1: In welcher Weise wird das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in der Gesetzgebung Ihres Landes sichtbar?***

Die Bundesrepublik Deutschland hat in ihre Verfassung in Art. 20 a eine Regelung aufgenommen, nach der auch in Verantwortung für künftige Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind.

In Ausprägung dieses Grundsatzes enthält § 1 Bundesnaturschutzgesetz ebenfalls die Verpflichtung, Natur und Landschaft in der Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen.

Speziell für den Bereich der Landwirtschaft enthält § 5 BNatSchG Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung. Danach ist die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit gewährleistet werden; die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden.

In Bezug auf die forstliche Nutzung enthält das Gesetz die Verpflichtung, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. § 11 Bundeswaldgesetz konkretisiert die Forderung nach einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung durch die Verpflichtung, kahlgeschlagene Waldflächen oder verlichtete Waldbestände wieder aufzuforsten.

Im Bereich des Wasserrechts enthält § 1 des Wasserhaushaltsgesetzes die Verpflichtung zur nachhaltigen Bewirtschaftung der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushaltes, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut.

§ 6 WHG konkretisiert diesen Grundsatz im Hinblick auf die von den Gewässern abhängigen Landökosysteme und Feuchtgebiete und zur Vorbeugung der möglichen Folgen des Klimawandels.

§ 1 des Bundesbodenschutzgesetzes enthält in Bezug auf die Sicherung der Bodenfunktionen die Verpflichtung, diese nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen.

Speziell für die Landwirtschaft besteht nach § 17 BBodSchG die Verpflichtung der nachhaltigen Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. Konkrete Verpflichtungen sind

- Die Verpflichtung zur standortangepassten Bodenbewirtschaftung
- Das Gebot zur Erhaltung und Verbesserung der Bodenstruktur
- Das Verbot der Bodenverdichtungen
- Das Gebot des Erosionsschutzes durch Flächenbegrünung
- Das Gebot zum Erhalt der Hecken und Feldgehölze
- Das Gebot zur standortangepassten Fruchtfolge sowie

- Das Gebot des Erhalts des standorttypischen Humusgehalts durch ausreichende Zufuhr an organischer Substanz oder Reduzierung der Bearbeitungsintensität

### ***1.1. Auf welcher Regulationsstufe finden sich die einschlägigen Rechtsnormen?***

Auf der Ebene des Verfassungsrechts, des Bundesrechts, aber auch auf der Ebene des Rechts der Länder sowie in den Grundsätzen der kommunalen Bauleitplanung.

Hier bestimmt § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch, dass die Bauleitpläne nicht nur eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten sollen, sondern diese auch in Einklang mit den sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen in Verantwortung für künftige Generationen bringen müssen.

### ***1.2. Erfolgt die Umsetzung durch positive Rechtsnormen, Strategien, Aktionspläne, Verwaltungsmaßnahmen oder andere Vorkehrungen?***

Die Umsetzung erfolgt z.B. in der Bauleitplanung durch positive Rechtsnormen, da die Bebauungspläne Satzungen und damit Rechtsnormen sind.

Im Bereich des Naturschutzes und des Gewässerschutzes erfolgt die Konkretisierung der Maßnahmen einerseits durch Rechtsnormen wie Schutzgebietsverordnungen, die allgemeinverbindliche Regelungen darstellen, jedoch auch im Rahmen des Vertragsnaturschutzes.

Gerade der Vertragsnatur- und Gewässerschutz wird in Deutschland als geeignetes Instrument angesehen, in Konsens mit den Flächeneigentümern und Flächenbewirtschaftern langfristig wirksame Maßnahmen zu vereinbaren, ohne dass es eines vergleichbaren Kontrollaufwandes wie bei Anwendung des Ordnungsrechts bedarf.

### ***1.3. Welche dieser Mittel sind Ihres Erachtens die effizientesten?***

Die Frage ist differenziert zu beantworten. Sollen Anordnungen zur Sicherung der Nachhaltigkeit gegenüber der Allgemeinheit getroffen werden, wird das Instrument des Ordnungsrechts benötigt.

Vertragsumweltschutz ist da besser geeignet, wo hinreichende Finanzmittel als Anreiz zur Teilnahme an Programmen zur Verfügung stehen; über den Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile hinaus müssen genügend Anreize zur Verfügung gestellt werden, sich an Aktionsprogrammen zu beteiligen.

Allerdings ist es oft auch hilfreich, auf den positiven Markteffekt einer Werbung mit nachhaltiger Erzeugung hinzuweisen, da dieser Effekt auch Einkommen sichert, ohne den Staat mit Geldmitteln zu belasten.

***1.4. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist nicht verpflichtend.  
Welches sind unter diesen Umständen die Möglichkeiten, ihnen  
Beachtung zu verschaffen und ihn anzuwenden?***

In Deutschland ist der Grundsatz in seiner verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Ausprägung verpflichtend ausgestaltet.

Daneben helfen finanzielle Anreize bei der Ausgestaltung freiwilliger Maßnahmen wie Vertragsnaturschutz oder Förderprogrammen.

Ein wesentlicher Baustein besteht in am Markt erkennbar werdenden Leistungen für den Umweltschutz. Verbraucher honorieren in Deutschland zu einem gewissen Teil die Nachhaltigkeit der Erzeugung, indem sie höhere Preise für Produkte aus nachhaltigem Anbau zahlen.

***1.5. Gibt es in Ihrem Land besondere Einrichtungen für die Förderung der  
nachhaltigen Entwicklung im Sinne einer staatlichen Politik?  
Welches ist Ihres Erachtens deren Wirksamkeit?***

Besondere Einrichtungen für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gibt es in Deutschland nicht. Es ist Aufgabe jeder Fachbehörde und jedes Fachministeriums, in dem jeweiligen Fachbereich bei der Anwendung von Rechtsnormen und der Ausgestaltung von Maßnahmen dem Verfassungsauftrag zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung gerecht zu werden.

Eine Verletzung dieses Grundsatzes kann jedoch von den Gerichten auch überprüft werden und hat in Einzelfällen auch schon zur Verwerfung legislativer oder administrativer Entscheidungen geführt.

***2. Werden die Grundsätze und spezifischen Ziele der nachhaltigen  
Entwicklung und der nachhaltigen Landwirtschaft in Strategien,  
Aktionsplänen oder gesetzlichen Bestimmungen konkretisiert?***

Ja. Die Umsetzung der allgemeinen gesetzlichen Regelungen findet sich in standortspezifischen Regelungen der Schutzgebietsverordnungen im Bereich des Natur- und Gewässerschutzes sowie – bisher lediglich in wenigen Einzelfällen – auch in Bodenschutzverordnungen.

Auch in Vertragsnaturschutzprogrammen werden die Anforderungen verbindlich festgeschrieben; Verstöße hiergegen haben zwar keine

ordnungsbehördlichen Sanktionen zur Folge, führen aber zur Verpflichtung, gewährte Fördermittel oder auch Entschädigungen zurückzuzahlen.

**3. Welches sind Ihres Erachtens die Schwierigkeiten oder umgekehrt die gängigsten Faktoren für die Verwirklichung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung, wenn es um folgendes geht:**

**3.1. Die Sicherstellung gesunder Nahrungsmittel; die Bewahrung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen, die für die Landwirtschaft erforderlich sind;**

Die Schwierigkeiten bei der Erzeugung gesunder Lebensmittel unter Beachtung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung liegen aus Sicht Deutschlands vor allen Dingen darin begründet, dass die mit einer nachhaltigen Landwirtschaft gegenüber einer auf Ressourcenverbrauch ausgerichteten Produktion verbundenen höheren Kosten der Produktion sich am Markt über höhere Preise nicht oder nur in geringem Umfang durchsetzen lassen.

Die Standards verkehrsfähiger Lebensmittel sind nach dem deutschen Lebensmittelrecht sehr hoch; gesundheitlich bedenkliche Lebensmittel dürfen nicht verkauft werden.

Gegenüber konventionell erzeugten Lebensmitteln weisen Lebensmittel aus nachhaltiger Produktion unter Gesundheitsaspekten auch kaum Unterschiede auf.

Der Verbraucher erhält mit dem Kauf von Nahrungsmitteln aus nachhaltiger Erzeugung also unter Gesundheitsaspekten keine höherwertigere Ware, sondern bezahlt über höhere Preise den schonenden Umgang mit der Natur.

Ein erheblicher Teil der Verbraucher bewerten diesen Vorteil jedoch nicht so hoch, dass sie Produkte aus nachhaltiger Erzeugung gegenüber konventionell erzeugten Produkten bevorzugen würden.

Allenfalls dann, wenn die Bewahrung der Umwelt oder der natürlichen Ressourcen als Vorteil landwirtschaftlicher Produktion in der unmittelbaren Umgebung für den Verbraucher sichtbar und damit erfahrbar wird, ist er bereit, einen höheren Preis zu bezahlen.

Förderlich für einen nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Ressourcen ist daher eine Verstärkung regionaler Erzeugung, wobei der Landwirt als Produzent im unmittelbaren Kontakt mit dem Verbraucher seine Leistungen für die Umwelt deutlich machen kann.

Umweltlabel können das Bewusstsein der Verbraucher für ressourcenschonende Produktion schärfen, haben jedoch im alltäglichen Verbraucherverhalten keinen entscheidenden Stellenwert.

### ***3.2. die Aufrechterhaltung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Aktivitäten sowie die Verbesserung der Qualität der Lebensbedingungen der Landwirte und der Gesellschaft im Allgemeinen***

In Deutschland gibt es einen erheblichen Strukturwandel in der Landwirtschaft. Seit 1990 haben nahezu 40 % der in der Landwirtschaft selbständig Tätigen ihren Beruf aufgegeben. Die Zahl der abhängig Beschäftigten ist demgegenüber leicht gestiegen.

In bestimmten Bereichen wie der Tierproduktion ist ein erhebliches Wachstum der Betriebe zu verzeichnen; dies führt zu einer auch gesellschaftlich intensiv geführten Diskussion über die notwendigen Steuerungsinstrumente bei der Ansiedlung großer gewerblicher Tierhaltungsanlagen.

Diese großen Anlagen haben gegenüber den traditionellen bäuerlichen Betrieben auf der einen Seite Kostenvorteile; die Produktion z.B. eines Mastschweines ist in solchen Betrieben deutlich günstiger als in kleineren Einheiten.

Der Handel bevorzugt darüber hinaus große homogene Mengen, so dass sowohl die Futtermittelindustrie als auch die Schlachthöfe die Entwicklung großer Anlagen unterstützen.

Diese Entwicklung besteht insbesondere im Bereich der Schweine- und Geflügelhaltung, nur teilweise in der Rinderhaltung und der Milchproduktion. Jedoch sind auch hier zunehmend Betriebe mit 500 Kuhplätzen und mehr zu verzeichnen.

Im Bereich des Ackerbaus führt die Kostendegression durch den Einsatz großer Maschinen dazu, dass Betriebe bis zu 500 ha als Familienbetriebe geführt werden können.

Hinzu kommt, dass die großen Betriebe in der Regel auch umweltfreundlicher gemessen an der jeweiligen Produktionseinheit (Mastschwein, Ferkel, Ei usw.) erzeugen können. Moderne Emissionsminderungsmaßnahmen wie Abluftreinigungsanlagen sind für diese Betriebe anders als für kleinere Familienbetriebe zu bezahlen.

Das Ziel einer Verbesserung der Lebensqualität der Landwirte impliziert die Aussage, dass die Lebensqualität nicht gut sei. Dies kann für Deutschland in dieser Allgemeinheit nicht gesagt werden.

Gut geführte Betriebe erwirtschaften auch gute Gewinne, so dass die Lebensqualität der Landwirte als gut eingeschätzt werden kann.

Die Beibehaltung einer großen Zahl landwirtschaftlicher Betriebe und in der Landwirtschaft Tätigen ist kein eigenständiges Ziel deutscher Agrarpolitik. Vielmehr wird versucht, den Ausstieg kleiner Betriebe ohne Hofnachfolger sozialverträglich zu gestalten.

Problematisch ist jedoch in Verbindung mit dem Agrarstrukturwandel der demographische Wandel, der in Teilen des ländlichen Raums dazu führt, dass sich die Infrastruktur (Ärzte, Krankenhäuser, Schulen) verschlechtert.

### ***3.3. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung. Besteht ein Recht auf besonderen Zugang zu Informationen über Fragen der Umwelt?***

In Deutschland bestehen verschiedene Gesetze, die der Bevölkerung einen Informationsanspruch auf Umweltdaten geben.

In Umsetzung der VO (EG) 1367/2006 v. 6. September 2006 (Aarhus-Konvention) hat die Bundesrepublik Deutschland ein Umweltinformationsgesetz erlassen, welches den ungehinderten Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen sicherstellt.

Das Gesetz hat in der Praxis jedoch nicht dazu geführt, dass eine große Zahl von Auskunftsansprüchen geltend gemacht wurde.

Hauptstreitpunkt bei der Anwendung des Gesetzes ist der Konflikt zwischen der Information der Öffentlichkeit auf der einen und das berechtigte Interesse des persönlichen Datenschutzes auf der anderen Seite.

Hinzu kommt, dass staatliche Stellen mitunter Informationen aus politischen Gründen für vertraulich halten und die Offenlegung der Daten verweigern.

Die Gerichte haben jedoch in der ganz überwiegenden Zahl der geltend gemachten Informationsansprüche das Recht auf freien Zugang zu Umweltinformationen höher gewichtet als den Schutzanspruch Einzelner.

Neben dem Umweltinformationsgesetz haben auch viele Fachgesetze (Baurecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht) in Planverfahren eine umfassende Bürgerbeteiligung mit Offenlegung der Umweltinformationen sichergestellt.

Beispielhaft kann hier auf § 2 a Baugesetzbuch verwiesen werden, nach dem jedem Bauleitplanverfahren ein Umweltbericht beizufügen ist, dem eine Umweltprüfung zugrunde liegt, in der die Auswirkungen der Planung auf Belange des Umweltschutzes darzustellen und zu bewerten sind.

Dieser Umweltbericht ist Teil der Begründung des Plans und hat damit an der Bürgerbeteiligung im Planverfahren teil.

### ***4. Welches sind Ihres Erachtens die besten Mittel und welches ist die Erfahrung Ihres Staates im Hinblick auf die Gewährleistung einer nachhaltigen Landwirtschaft?***

Allgemeine gesetzliche Forderungen nach der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit in Planungen des Staates und in konkreten Handlungsweisen der Landwirte können das Verhalten der Akteure nicht spürbar beeinflussen.

Erforderlich sind vielmehr konkrete gesetzliche Regelungen wie z.B. im Hinblick auf den Erosionsschutz im Bundesbodenschutzgesetz, die bei ihrer Nichtbeachtung auch rechtliche oder finanzielle Folgen für diejenigen haben, die diese Regelungen missachten.

Daneben liegt der Schwerpunkt des Handelns jedoch auf konsensualen Regelungen.

Häufig besteht bei Landwirten die Meinung, dass nachhaltiges Wirtschaften jedenfalls kurz- und mittelfristig mit wirtschaftlichen Einbußen verbunden ist.

Beratung kann hier in hohem Maße Überzeugungsarbeit leisten, dass allein die Wahl der Fruchtfolgen, Zwischenbewirtschaftung, Windschutzanpflanzungen etc. nachhaltige Umweltwirkungen zeitigt ohne zu wirtschaftlichen Einbußen zu führen.

Dort wo – wie z.B. bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – nachhaltiges umweltverträgliches Wirtschaften an den vorhandenen Standorten nicht mehr möglich ist, bedarf es jedoch finanzieller Unterstützung der Landwirte, um die Nachteile, die an diesen Standorten durch nachhaltiges Wirtschaften entstehen, auszugleichen und zu einer zum Teil erforderlich werdenden Neuausrichtung der Produktion zu kommen.

#### ***4.1. Die finanzielle Unterstützung? In welchen Formen wird diese geleistet?***

Anforderungen des Umweltschutzes an eine an den Prinzipien der Nachhaltigkeit ausgerichtete Landwirtschaft stellen sich in Deutschland in der Regel als Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums dar, die von den betroffenen Landeigentümern und Pächtern entschädigungslos hinzunehmen sind.

Das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG gewährleistet das Eigentum nur, soweit seine Nutzung gemeinwohlverträglich ausgestaltet wird.

Entschädigungen für solche Nutzungsbeschränkungen gibt es nur, wenn die wirtschaftliche Nutzung des in seiner Ausübung beschränkten Eigentums kaum mehr möglich ist.

Daneben enthalten das Bundesnaturschutzgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz jedoch auch die Möglichkeit, bei einer geringeren Beschränkung Ausgleichszahlungen an die Landwirt zu leisten. Diese erfolgen jedoch in den Bundesländern häufig nur im Rahmen der vorhandenen Haushaltsmittel, die für diese Zwecke nur beschränkt zur Verfügung stehen.

Unterstützung wird ansonsten im Rahmen der Umweltprogramme geleistet; hier haben – in den Bundesländern etwas unterschiedlich – Kulturlandschaftsprogramme und Maßnahmen zur Förderung einer umweltverträglichen Landwirtschaft einen hohen Stellenwert.

Die Maßnahmen in diesen Programmen sind vielfältig: Vielgliedrige Fruchtfolge, Ackerrandstreifen, Blühstreifen, doppelte Reihenabstände,



Lärchenfenster und vieles mehr werden über einen Zeitraum von in der Regel 5 – 10 Jahren angeboten.

Ca. 30 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche nimmt an diesen Programmen teil, so dass neben dem ordnungsbehördlichen Umweltschutz

***4.2. Welches sind Ihres Erachtens die am meisten stimulierenden Kriterien bei der Gewährung dieser Hilfen? Wie beurteilen Sie den Grundsatz der Konditionalität und seiner Anwendungskriterien?***

Stimulierend wirken Hilfen nur dann, wenn sie über einen Nachteilsausgleich hinaus einen hinreichenden Anreizmoment enthalten. Die Teilnahme an Hilfsprogrammen muss daher über den Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile hinaus für die Betriebe Vorteile haben, wobei diese teilweise in der Erschließung zusätzlicher Einnahmen bestehen, teilweise jedoch auch an einem wahrnehmbaren Vorteil in der Vermarktung der Produkte sowie einem Imagegewinn der teilnehmenden Betriebe.

Mit der Koppelung der Umweltförderprogramme an die Direktbeihilfen ist für die Betriebe ein erhebliches Risiko verbunden. Ein Verstoß gegen Umweltverpflichtungen führt danach nicht nur zum Verlust der besonderen Umwelthilfen, sondern zum Teil zu einer Kürzung der gesamten Direktzahlungen, so dass Betriebe allein wegen dieses Risikos die Teilnahme an solchen Programmen scheuen.

***4.3. Gibt es in Ihrem Staat besondere Rechtsbestimmungen für die berufliche Ausbildung sowie für die Beratung, welche auf die Steigerung der Einkommen in Funktion der Kapazitäten und der beruflichen Qualifikation hinwirken?***

Die Ausbildung und Beratung ist in Deutschland Aufgabe der Bundesländer. Neben privater Beratung besonders in den östlichen Bundesländern besteht in den westlichen Bundesländern z.T. eine Beratung durch Landwirtschaftskammern, die Teil der öffentlichen Verwaltung sind.

Teil dieser Beratung ist auch eine Agrarumweltberatung, welche die Beratung im Umweltschutz mit betriebswirtschaftlicher Beratung verbindet.

Sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Rheinland-Pfalz gibt es darüber hinaus Pilotprojekte, in der Umwelt- und Agrarverwaltung ein gemeinsames Beratungskonzept erarbeiten, um den Betrieben die Möglichkeit nachhaltigen Wirtschaftens unter Vermeidung betriebswirtschaftlicher Nachteile zu vermitteln.

Allerdings sind die Kosten einer solchen integrierten Umwelt- und Agrarberatung sehr hoch, da in einem ersten Schritt ein betriebliches

Monitoring erforderlich ist, um die Potentiale nachhaltigen Wirtschaftens erkennen zu können.

Die Betriebe sind häufig nicht bereit, die Kosten dieses Monitorings zu tragen, so dass hier eine staatliche Finanzierung erforderlich wäre.

**5. Welche Bedeutung hat Ihres Erachtens die Demokratisierung der sozialen Beziehungen und der Teilnahme des Publikums an der Entscheidungsfindung im Bereich der nachhaltigen Entwicklung? Welches sind die rechtlichen Folgen der Unterdrückung der Beteiligung der Öffentlichkeit?**

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsprozessen von Politik und Verwaltung hat unterschiedliche Folgen:

Am Gemeinwohl orientierte politische Entscheidungen werden auf der lokalen Ebene häufig kritisch hinterfragt oder auch abgelehnt.

So wird in Deutschland im Rahmen der Energiewende (weg von Atomenergie, hin zu erneuerbaren Energien) der Ausbau der Erneuerbaren Energien auch über landwirtschaftliche Biogasanlagen gefordert, deren Bau jedoch vor Ort wegen der von ihnen ausgehenden örtlichen Belastungen auf erhebliche Bürgerwiderstände treffen.

Gleiches gilt auch für den Bereich des Netzausbaus für Energie aus Windkraftanlagen, die in Deutschland über große neue Leitungstrassen vom Norden in den Süden transportiert werden muss. Auch hier formieren sich auf regionaler und örtlicher Ebene erhebliche Widerstände auch und gerade von politischen Parteien, die der grundsätzlichen Entscheidung für diese Energiewende positiv gegenüberstehen.

Genehmigungsverfahren werden durch die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Regel komplizierter, da nicht nur Bürger Hinweise und Anregungen geben, sondern auch Umwelt- und Tierschutzverbände, die aus ideologischen Gründen bestimmten Vorhaben grundsätzlich widersprechen.

Auf der anderen Seite schafft die Beteiligung der Öffentlichkeit über Transparenz in Einzelfällen auch Akzeptanz; der Bürger, der nicht umfassend informiert ist, lässt sich bei seinen Einwänden häufiger von Ängsten und Besorgnissen leiten, die aus Unkenntnis über die tatsächlichen Folgen von Projekten resultieren.

Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert jedoch häufig auch neue Konfliktlösungsmechanismen. Der Streit über den Bau des Stuttgarter Bahnhofs (Stuttgart 21) hat deutlich gemacht, das Mediationsverfahren und Gesprächsrunden (Runde Tische) zumindest teilweise langjährige Rechtsstreitigkeiten vermeiden helfen.

Eine Unterdrückung der Beteiligung in Genehmigungsverfahren führt dazu, dass ohne Bürgerbeteiligung getroffene Entscheidungen nachträglich politisch problematisiert werden und wieder aufgegriffen werden müssen.

Bürgerwiderstände erschweren den wirtschaftlichen Akteuren auch bei genehmigten Anlagen oder genehmigtem Tun die Arbeit ganz erheblich; ständige Nachbarschaftsbeschwerden und negative Presseartikel stellen eine dauerhafte Belastung für die Betriebe dar.

***5.1. Werden die Bestimmungen tatsächlich angewendet, die aus internationalen Vereinbarungen unter Beteiligung der EU und/oder Ihres Staates stammen und die den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen und zum Rechtsschutz betreffen?***

Die Vorschriften des Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen werden weitestgehend beachtet. Die gesetzlichen Vorschriften sind in Deutschland in nationales Recht umgesetzt worden; Verletzungen des Informationsrechts beruhen auf Fehlentscheidungen Einzelner in den jeweiligen Verfahren, sind jedoch nicht normativ oder strukturell bedingt.

Vorschriften zum Rechtsschutz sind in Deutschland nicht vollständig beachtet worden.

So hat der Europäische Gerichtshof in der Rechtssache C 115/09 am 12. Mai 2011 entschieden, dass das Klagerecht der Naturschutzverbände in Deutschland unzulässigerweise beschränkt worden ist.

Deutschland hatte das Klagerecht der Verbände gegen die Genehmigung von Projekten mit Auswirkungen auf ein FFH-Gebiet auf die Geltendmachung von Rechtsvorschriften beschränkt, die Rechtsgüter Einzelner schützen. Der EuGH hat jedoch entschieden, dass Umweltverbände auch das Recht haben müssen, die Einhaltung von Umweltvorschriften, die nur der Allgemeinheit dienen, vor Gericht einzufordern.

Die Entscheidung wird in Deutschland zu einer Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes bzw. der Verwaltungsgerichtsordnung führen, die das Klagerecht entsprechend der Entscheidung des EuGH erweitern wird.

Im Bereich des Tierschutzrechts hat Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland auch ein Verbandsklagerecht für Tierschutzvereine gesetzlich vorgesehen, damit auch die Belange des Tierschutzes und der Tiergesundheit in behördlichen Entscheidungsverfahren vor Gericht einklagbar werden.

**5.2. Gibt es gesetzliche Garantien und Sanktionen im Fall der Verletzung dieser Rechte? Sind Gerichtsurteile gefällt worden? Funktioniert die Beteiligung der Öffentlichkeit und der NGO an der Entscheidungsfindung? Gibt es zwingende rechtliche Verfahren in der fraglichen Materie?**

Das Recht auf Beteiligung ist auf dem Gerichtswege einklagbar. Eine Verletzung der Beteiligung führt in der Regel dazu, dass die Entscheidung der Verwaltung rechtswidrig ist, jedenfalls, soweit sich die unterlassene Beteiligung auf den Inhalt der Entscheidung ausgewirkt haben kann.

Das wird immer dann der Fall sein, wenn die Öffentlichkeit zu einer Entscheidung einen Gesichtspunkt hätte beitragen können, der in der Abwägung Berücksichtigung hätte finden müssen.

Nur für den Fall, dass die unterlassene Beteiligung unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt zu einer anderen als der getroffenen Entscheidung hätte führen können, führt allein die Verletzung von Beteiligungs- und Informationsrechten nicht zu einer Aufhebung der getroffenen Entscheidung.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und der NGO an der rechtlichen Entscheidungsfindung funktioniert von Einzelfällen abgesehen in Deutschland gut.

Alle größeren Vorhaben werden veröffentlicht; Bürger und Verbände haben in der Regel einen Monat Zeit, alle Unterlagen einzusehen und Bedenken und Anregungen zu äußern.

Eine Verletzung dieser Vorschriften ist die Ausnahme.

**6. Im Rahmen der nachhaltigen Entwicklung bedeutet ein erster Zugang die Integration der Umwelt und die strikte Respektierung ihrer Anforderungen im Entwicklungsprozess. Ein anderer Zugang verlangt die Integration des Begriffs der Nachhaltigkeit in den wirtschaftlichen Konzepten. Ist die Anwendung des Grundsatzes der Vorsorge in Verbindung mit dem, welcher Weise werden diese Grundsätze in Ihrem Staat angewendet? Wie lauten die rechtlichen Bestimmungen, die Rechtschutzverfahren und nicht zuletzt die Rechtsprechung zu dieser Materie?**

Die Verpflichtung zur Vorsorge trifft auf der einen Seite den planenden Staat, auf der anderen Seite den Wirtschaftsteilnehmer, der durch sein Handeln (Bau einer Tierhaltungs- oder Biogasanlage, Fällen einer Niedrigstammpflanzung; Umwandlung von Grünland) in die Natur- und Landschaft eingreift.

Im Bereich staatlichen planerischen Handelns (Bauleitplanung; Fachplanungen im Bereich des Abfallrechts, der Gewinnung von Bodenschätzen, des Verkehrswegebbaus u.a.) ist Adressat der Vorsorgeverpflichtung nicht Verursacher, sondern die im Vorfeld des Eingriffs planende Verwaltung.

In diesem Bereich gilt der Grundsatz des Verursacherprinzips nicht durchgängig. Zwar treffen in der Umsetzung staatlicher Planungen den Vorhabenträger auch Umweltverpflichtungen; häufig ist aber die Entscheidung über den Standort und die in Verbindung damit stehenden Beeinträchtigungen der Umwelt bereits in das staatliche Planungsverfahren vorverlagert.

Hier hat der planende Staat den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung auch bereits zu beachten, auch wenn er im Sinne des Verursacherprinzips nicht Verursacher des Eingriffs ist, sondern diesen erst durch seine Planungen vorbereitet und zulässt.

In der Planverwirklichung trifft den Verursacher der Umweltbeeinträchtigung in der Regel die Vorsorgeverpflichtung.

Dies ist in Deutschland z.B. in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren jedoch nicht durchgängig verpflichtend festgelegt, sondern trifft nur größere Anlagen, die in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigt werden müssen.

In kleineren Verfahren muss der Verursacher von Eingriffen in Naturgüter lediglich den Grundsatz der Gefahrenabwehr beachten.

Diese Regelungen sind von den Gerichten auch bestätigt worden.

***7. Welches sind die wichtigsten Instrumente für die Bewahrung und Verbesserung der Umweltqualität, der Landschaft und der natürlichen Ressourcen (Wasser, Boden, biologische Vielfalt, Landschaftsschutz)?***

Regelungen zur Bewahrung und Verbesserung der Umweltqualität verlangen zunächst einmal eine umfassende Bestandsaufnahme. Danach ist der Katalog möglicher Schutzmaßnahmen auf seine fachliche Geeignetheit ebenso wie auf die durch ihn verursachten gesamtwirtschaftlichen und einzelbetrieblichen Kosten zu untersuchen.

Letztlich ist eine Erfolgskontrolle, ein Monitoring, unerlässlich, um Fehleinschätzungen erkennen und Korrekturen an dem Konzept vornehmen zu können.

Damit kommt den Gutachten eine ganz erhebliche Bedeutung bei. Da naturwissenschaftliche Zusammenhänge jedoch nur teilweise bekannt sind ist darauf zu achten, dass Ge- und Verbote aus dem Besorgnisgrundsatz heraus nicht zu einer Blockade der wirtschaftlichen Entwicklungen führen.

Beispielhaft sei hier auf die aus meiner Sicht problematische Rechtsprechung zu dem Beeinträchtigungsverbot von FFH-Gebieten verwiesen. Das

Bundesverwaltungsgericht als höchstes deutsches Verwaltungsgericht hat hier alle Vorhaben untersagt, die zu einer Zusatzbelastung des Gebietes mit Stickstoff führen, soweit diese Belastungen den critical-load Wert um mehr als 3 % übersteigen.

In der Folge sind Umweltgutachten mit einem räumlichen Bewertungshorizont von bis zu 5 km erforderlich um auszuschließen, dass dieser Grenzwert überschritten wird.

Die damit verbundenen Kosten werden dazu führen, dass in diesem Korridor künftig keine Tierhaltungsanlagen mehr errichtet werden.

Zentraler Diskussionspunkt bei allen Umweltmaßnahmen in Deutschland ist ein immer wieder angemahntes Vollzugsdefizit. Staatlich angeordnete Regelungen würden nur unzureichend einer Durchführungskontrolle unterzogen.

In diesem Bereich sind Verbesserungen erforderlich.

***8. Welches sind Ihres Erachtens die Rolle und Bedeutung der Beteiligung der sozialen Akteure an der politischen Entscheidungsfindung, der Ausarbeitung der Strategien und Bestimmungen der nachhaltigen Landwirtschaft? Welches sind die Mitwirkungsformen dieser Kreise in Ihrem Staat? Welchen sozialen Einfluss hat diese Mitwirkung?***

Die politischen Entscheidungsprozesse laufen in Deutschland unter starker Mitwirkung der Betroffenen und Verantwortlichen ab; Diskussionen werden teils offen, teils verdeckt durch die Interessenverbände bestimmt. Dies gilt sowohl für den Bereich der Landwirtschaft, aber auch der Natur-, Tier- und Umweltschutzorganisationen.

Ihr Einfluss ist zwar z.T. abhängig von der politischen Ausrichtung der Regierung. Die Mitwirkung dieser Vereinigungen im Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozess ist jedoch durch Geschäftsordnungen und Verfahrensanweisungen institutionalisiert und damit sichergestellt.

Mitwirkungsformen sind Teilhabe am Gesetzgebungsverfahren, Beratung der Entscheidungsträger auf der untergesetzlichen Ebene (Richtlinien, Erlasse, Behördenentscheidungen) sowie Öffentlichkeitsarbeit.

Der Einfluss ist als erheblich einzustufen, wobei die informelle Einflussnahme über Lobbyisten den Einfluss intransparent und damit für andere Teilnehmer am Entscheidungsprozess auch verdächtig macht.

## **9. Weitere Faktoren einer nachhaltigen Landwirtschaft**

### **9.1. Gibt es in ihrem Staat eine biologische Landwirtschaft? Welches sind die Mittel für ihre Förderung? Beschränken sich diese Mittel auf Politiken, Strategien oder Aktionspläne oder gibt es auch Instrumente wie geschützte Ursprungsbezeichnung, geschützte Herkunftsbezeichnung sowie garantierte traditionelle Spezialitäten? Gibt es Label für die biologischen Agrarprodukte? Bestehen bereits institutionelle Aspekte einer biologischen Landwirtschaft?**

Es gibt in Deutschland eine biologische Landwirtschaft; ihr Marktanteil nimmt zurzeit deutlich zu, liegt aber immer noch im Bereich von 10 %. Der steigende Anteil hängt damit zusammen, dass der Lebensmitteleinzelhandel auch bei großen Handelsketten der Verbraucherforderung nach einem Angebot biologisch erzeugter Ware nachkommt.

Es gibt auch geschützte Ursprungsbezeichnungen u.a., wobei die Herkunftsbezeichnung auch auf regionale Vermarktungskonzepte zielt. Herkunftsbezeichnungen als solche sind danach kein Hinweis auf eine bestimmte Produktionsweise.

Label für biologischen Anbau gibt es auch; es überwiegen Verbandslabel wie Bioland, Demeter u.a.

Institutionelle Aspekte einer biologischen Landwirtschaft bestehen nicht.

### **9.2. Zur Förderung der Bioenergie: welche Bedeutung hat die Produktion und Verwendung von Bioenergie in ihrem Staat? Gibt es rechtliche Bestimmungen zu ihrer Förderung?**

Die Produktion und Verwendung von Bioenergie hat in Deutschland erhebliche Bedeutung. Die Zahl der Biogasanlagen hat sich in den letzten Jahren vervielfacht, wobei nicht nur landwirtschaftliche, sondern auch gewerbliche Biogasanlagen deutlich zunehmen.

Rechtlich sind landwirtschaftliche Biogasanlagen bis 2 MW Feuerungswärmeleistung im Außenbereich in Anbindung an landwirtschaftliche Betriebe zulässig; größere Anlagen müssen jedoch in Gewerbe- oder Industriegebiete.

Die Förderung der Bioenergie erfolgt über das Erneuerbare-Energien-Gesetz, welches für Bioenergie hohe Einspeisungsvergütungen vorsieht.

**9.3. Gibt es unter den Maßnahmen betreffend die klimatischen Veränderungen Vorkehrungen für die Verminderung der Gasemissionen aus der Landwirtschaft?**

Antwort:

Das Bundesimmissionsschutzgesetz schreibt für die Genehmigung von Tierhaltungsanlagen die Einhaltung des Standes der Technik vor.

Die Regelungen schreiben damit die BAT-Standards als verbindlich vor.

Güllebehälter sollen abgedeckt sein, Gülleausbringung soll nach Möglichkeit bodennah erfolgen. Auch hier ist der Stand der Ausbringungstechnik (Schleppschlauchverfahren, Injektionsverfahren) vorgeschrieben.

**9.4. Zum Problem der Umwelthaftung siehe die RL 2004/35/EG. Welches ist Ihres Erachtens die Rechtsnatur dieser Haftung und die Wirksamkeit ihrer Anwendung in Ihrem Staat?**

Die RL ist in Deutschland durch das Umweltschadensgesetz umgesetzt worden. Die Haftung ist im Gegensatz zu den Regelungen des Umwelthaftungsgesetzes ein öffentlich-rechtlicher Haftungstatbestand, während das Umwelthaftungsgesetz einen zivilrechtlichen Anspruch privater Geschädigter enthält.

Der Anwendungsbereich ist bisher eher gering, da das Gesetz gegenüber bereits bisher spezialgesetzlich geregelten Haftungstatbeständen insbesondere des Wasserrechts nur subsidiär gilt.

Da der Umfang der Haftung nur sehr schwer abzuschätzen ist, sind die mit der Umweltsanierung verbundenen Folgekosten nur sehr schwer versicherbar.

Das Gesetz sorgt damit für erhebliche Unsicherheit bei den Betrieben.

**10. Welche Vorschläge haben sie im Hinblick auf die Neuverhandlung der GAP oder welche anderen Kriterien sind Ihres Erachtens nötig, um die Instrumente und Mechanismen der Kooperation im Rahmen der EU im Hinblick auf eine nachhaltige Landwirtschaft zu verstärken?**

Antwort:



Die mit der Teilnahme an freiwilligen Maßnahmen des nachhaltigen Umweltschutzes verbundenen Risiken einer Rückforderung sonstiger staatlicher Zuwendungen mindert die Akzeptanz dieser Maßnahmen.

Die Rückforderung sollte daher inhaltlich beschränkt werden.