

REINER SCHMIDT

Bemerkungen zu Rechtsfragen der Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung

I.

Die Versuche einer Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der EG sind fast so alt wie diese Politik selbst¹. Offensichtliche Fehlentwicklungen einer auf Preis- und Absatzgarantien beruhenden Stützungs politik führten im Jahr 1991 zu einem umfassenden Reformvorschlag der Kommission, deren Ziel es ist, eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft durch weitere Preissteigerungen zu erreichen. Außerdem sollen umweltfreundliche Bewirtschaftungsweisen gefördert werden. Der Landwirt ist nicht nur der Erzeuger von Nahrungsmitteln, sondern es kommt ihm auch die Rolle eines Landschaftspflegers zu. Im Juni 1991 nahm der Rat das von der Kommission vorgeschlagene Reformpaket im wesentlichen an. Man kann in ihm „eine bemerkenswerte Abkehr von einer weitgehenden Preisgarantie und die Hinwendung zu direkten flächen- statt ertragsorientierten Einkommensbeihilfen“ sehen².

Die Beschlüsse der EG zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik umfassen zwei Maßnahmenkomplexe.

- Einmal sollte die Marktordnung im Grundsatz beibehalten werden, d. h. es wird weiter interveniert, Einfuhren werden abgeschöpft, Ausfuhren erstattet. Allerdings sollte es zu deutlichen Preissenkungen bei bestimmten Marktordnungsprodukten wie Getreide und Rindfleisch kommen, ein Einkommensausgleich durch Transferzahlungen herbeigeführt und konjunkturabhängige Flächenstillegungen von derzeit 15% der Anbauflächen herbeigeführt werden.
- Daneben sollen flankierende Umwelt- und Sozialmaßnahmen der Doppelrolle des Landwirts als Nahrungsmittelerzeuger und als Umweltschützer gerecht werden. Zur Verwirklichung dieser flankierenden Maßnahmen wurden drei Verordnungen erlassen, nämlich zur „Förderung von umweltgerechten und den natürlichen Lebensraum schützenden landwirtschaftlichen Produktionsverfahren“³, zur „Förderung der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen“⁴ und zur „Förderung des Vorruhestands in der Landwirtschaft“⁵.

1 Vgl. PRIEBE in: DAUSES (Hrsg.), Handbuch des EG-Wirtschaftsrechts, G, Rdnr. 81.

2 So PRIEBE, Agrarrecht, in: REINER SCHMIDT (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil, 2. Teilband, 1995.

3 2078/92-EWG.

4 2080/92-EWG.

5 2079/92-EWG.

Diese flankierenden Maßnahmen dürfen in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden. Nur etwa 1% der jährlichen Ausgaben für die EU-Agrarpolitik sind hierfür vorgesehen. Nach dem Recht der Bundesrepublik fordert eine Ausschöpfung der Mittel eine anteilige Finanzierung von Bund und Ländern; sie wird entweder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ oder in Form ländereigener Programme (die von der EU mitfinanziert werden) durchgeführt.

II.

Im folgenden sollen einige Bemerkungen zu Rechtsfragen der Durchsetzung von Extensivierungsprogrammen gemacht werden. Zunächst aber ist zu klären, was mit Extensivierung gemeint ist. Wirtschaftstheoretisch handelt es sich um einen Oberbegriff, der nur besagt, daß der Einsatz eines Produktionsfaktors im Verhältnis zu einem anderen verringert wird. Für die Landwirtschaft ist dieser Begriff nicht brauchbar. Die Umstellung auf ökologischen Landbau beispielsweise erfordert eine Reduzierung der Intensität des Düngemitelesinsatzes, andererseits aber doch auch eine Intensivierung durch zusätzlichen Arbeits- und Kapitaleinsatz je Hektar. Unter extensiver Landwirtschaft ist vielmehr ganz allgemein eine umweltfreundliche Wirtschaftsweise zu verstehen. Diese kann durchaus durch erhöhten Arbeits- und Kapitaleinsatz gekennzeichnet sein, etwa bei ungünstigen Standortverhältnissen. Es ist daher durchaus überlegenswert, die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital unberücksichtigt zu lassen, weil von ihnen keine direkten negativen ökologischen Auswirkungen ausgehen. Nicht recht brauchbar ist eine marktpolitische, output-orientierte Sicht der Extensivierung, die auf die Verringerung der Produktionsmenge abstellt. Denn die Reduzierung von Anbauflächen kann durchaus dazu führen, daß die verbliebenen landwirtschaftlichen Restnutzflächen besonders intensiv genutzt werden. Mit dem Sachverständigenrat empfiehlt sich deshalb eine pragmatische Definition der Extensivierung, die an die Reduzierung des landwirtschaftlichen Betriebsmitteleinsatzes, vor allem an die Reduktion von Düngung, Pflanzenschutz- und Energieeinsatz pro Flächeneinheit abstellt⁶.

III.

Extensivierungsinstrumente sind Abgaben auf einen umweltschädigenden Betriebsmitteleinsatz, Lizenzen für umweltschädigende Betriebsmittel, Subventionen für den unterlassenen Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, die Honorierung besonderer ökologischer Leistungen, die Festlegung von Standards

⁶ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 1994, BT-Drucks. 12/6995, Rdnr. 911.

für den Betriebsmitteleinsatz, Preissenkungen, Produktionsquoten und Flächenstilllegungen⁷.

Flächenstilllegungen, Produktionsquoten und Preissenkungen können für unsere Betrachtung ausgeschieden werden, weil sie nicht unmittelbar eine Reduktion des spezifischen Betriebsmitteleinsatzes zur Folge haben. Standards für den Betriebsmitteleinsatz, etwa Düngemittelbegrenzungen, sind nur schwer kontrollierbar. Deshalb kommt es im wesentlichen auf Abgaben, Subventionen und Lizenzen an⁸.

Der Vorteil des Instruments Lizenz oder Zertifikat als handelbare Umweltnutzungsrechte besteht in der Orientierung am Verursacherprinzip und in der Vermittlung von Innovationsimpulsen in Richtung input-sparender neuer Technologien. Der Sachverständigenrat sieht hierin wegen des hohen Stickstoffüberschusses von rund 150 kg Stickstoff pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Flächen eine deutliche positive Auswirkung auf die Umwelt⁹. Diskutiert wird in der Bundesrepublik vor allem eine Abgabe auf mineralischen Stickstoffdünger. Erfahrungen in Österreich zeigen, daß sich durch eine 50prozentige Verteuerung eine Verbrauchsminderung um 20 Prozent erreichen ließ.

Als problematisch ist der Einsatz von Subventionen anzusehen, wenn etwa unterlassene Umweltbelastungen auf diese Weise belohnt werden. Ein Belohnungssystem widerspricht dem Grundsatz, daß externe Effekte grundsätzlich vom Verursacher getragen werden sollten. Konsequenter ließe sich hier mit Düngemittelabgaben operieren oder etwa mit Bewirtschaftungsverträgen, mit denen das Landschaftsbild verbessernde Produktionsweisen honoriert werden.

IV.

Auf der Ebene der EU wird eine extensive Landwirtschaftsnutzung insbesondere durch die Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren¹⁰ und durch die Erstaufforstungsförderung¹¹ verwirklicht. Der deutsche Gesetzgeber hat diese Maßnahmen vor allem durch eine Ergänzung der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ umgesetzt. Für den Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe soll die „markt- und

7 Vgl. STREIT/BILDENMANN/JESINGHAUS (Hrsg.), Landwirtschaft und Umwelt: Wege aus der Krise, 1989.

8 Vgl. BAUER/SCHÄFER, Agrarökonomische Vorschläge und Vorstellungen zur Honorierung ökologischer Leistungen, in: JARRE (Hrsg.), Die Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft, Loccumer Protokolle 5/93.

9 A.a.O., Rdnr. 911.

10 2078/92-EWG.

11 2080/82-EWG.

standortangepaßte Landbewirtschaftung“ maßgebend sein (vgl. 2. Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die GAK vom 11. 11. 1993). Diese Neufassung des Gesetzes ist außerordentlich knapp geraten. Die EG-Verordnung sieht nämlich eine Vielzahl von Maßnahmen zur Förderung einer standortangepaßten, umweltverträglichen, natur- und landschaftspflegenden und -entwickelnden Landbewirtschaftung vor. Es scheint zweifelhaft, ob der deutsche Gesetzgeber mit der genannten Formulierung das ganze Spektrum dieser Maßnahmen erfaßt hat.

Sieht man ab von dieser Neufassung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe und von den EG-Verordnungen selbst, dann werden im Recht der Bundesrepublik Deutschland wenige rechtliche Instrumente erkennbar, die eine ausreichende Grundlage für eine weiträumige Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung bieten.

Zu denken wäre etwa an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das schon von seiner Ausrichtung her kaum Strategien zur Verhinderung von Agrarfabriken ermöglicht. Auch die Landwirtschaftsklausel des § 1 Abs. 3 BNatSchG bildet mit ihren normativen Regelvermutungen der Umweltverträglichkeit landwirtschaftlicher Bodennutzung kein taugliches Instrument für Konzepte der Nutzungsextensivierung. Ordnungsgemäße Landwirtschaft kann mit Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowohl harmonisieren als auch konfliktieren. Es kommt also im wesentlichen auf die Ausgestaltung des Pflanzenschutzrechts, des Düngemittelrechts, des Lebens- und Futtermittelrechts und anderer Bestimmungen an, die ausdrücken, was zum jeweiligen Stand agrarwissenschaftlicher Erkenntnisse gehört. Zieht man schließlich noch die Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes heran, dann lassen sich hierauf keine großflächigen Extensivierungen landwirtschaftlicher Bodennutzung durch Beschränkung der Stickstoffdüngung stützen¹².

V.

Der deutsche Gesetzgeber hat das Problem der Regulierung einer Extensivierung landwirtschaftlicher Nutzung unzureichend behandelt. Dies ist um so bedauerlicher als es sich hierbei um die Schicksalsfrage der Landwirtschaft überhaupt handelt. Es geht darum, inwieweit in Zukunft der Boden als landwirtschaftliche Nutzfläche ökonomisch genutzt oder als von menschlicher Hand gepflegte Landschaft vor allem unter ökologischen Gesichtspunkten bewahrt und gestaltet wird. Dieses Grundproblem wurde auf der Ebene der EU bisher deutlicher, wenn auch zu einseitig unter ökonomischen Aspekten angesprochen. Gerade

¹² Vgl. BURMEISTER, Rechtsprobleme der Extensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung, in: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, 1992, S. 91 ff., 112.

deshalb ist die Realisierung einer integrierten Agrarumweltpolitik durch die nationalen Gesetzgeber unverzichtbar. Gemeinsame Förderkonzepte können nur in Zusammenhang mit den Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden verwirklicht werden. Zur Zeit besteht die Gefahr, daß Länderprogramme, etwa zur Sicherung extensiver Grünlandbewirtschaftung, nicht ausreichend aufeinander abgestimmt oder gar nicht aufgestellt werden. In der Politik wird dies wohl anders gesehen. In einer Antwort auf eine kleine Anfrage billigte die Bundesregierung zwar dem Sachverständigenrat für Umweltfragen „konstruktive Ansätze und Bewertungen“ zu. Die von den Gutachtern befürchteten Auswirkungen des Strukturwandels schienen der Regierung allerdings überzogen zu sein¹³.

13 Vgl. BT-Drucks. 12/8349, Woche im Bundestag, 15/94, S. 27.