

# I. Teil: Landwirtschaft – Strukturfragen

## A. Strukturfragen der Regulierung einer umweltverträglichen Landwirtschaft in Deutschland

(Nadja Salzborn)

### 1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Strukturen der Regulierung einer umweltverträglichen Landwirtschaft in Deutschland und orientiert sich dabei eng an den Forschungsfragen und -erkenntnissen des deutschen Umweltbundesamtes (UBA). Dabei ist das den Problemkomplex Umwelt und Landwirtschaft betreffende und steuernde deutsche und europäische Recht sehr komplex, vielgestaltig, fast unüberschaubar und teilweise schwierig strukturierbar. Im Folgenden konzentriert sich der Beitrag auf übergeordnete Strukturfragen. Die Details des deutschen Agrar- und Umweltrechts müssen ausgespart bleiben.

Der Beitrag beruht auf einem Vortrag der Autorin am 7.11.2018 auf dem Internationalen Symposium zum europäischen Umweltrecht „*Landwirtschaft im Fokus des europäischen Umweltrechts – Nachhaltigkeit in Theorie und Praxis*“ in Linz.<sup>1</sup>

Aus Ressortforschungssicht ist ein Vortrag über die Strukturen des Landwirtschaftsrechts nur dann vollständig und zielführend, wenn das Thema im Kontext der faktischen Entwicklungen und der umweltrechtlichen und -politischen Ziele behandelt wird. Der Vortrag beruht daher auf den umfangreichen multi- und interdisziplinären fachlichen Arbeiten des UBA zum Thema Umwelt und Landwirtschaft, va auf einer rechtswissenschaftlichen Studie des Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung Leipzig-Halle im Auftrag des Umweltbundesamts aus 2014<sup>2</sup> und den aktuellen Forschungs- und Regulierungsaktivitäten zur Nitratproblematik im UBA.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe dazu die Webseite des IUR der JKU Linz: <http://www.iur.jku.at/index.php?id=186> .

<sup>2</sup> *Möckel ua*, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, UBA-Texte 42/2014.

<sup>3</sup> Siehe nur <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/stickstoff> .

## 2. Umweltrelevanz der Landwirtschaft – ausgewählte aktuelle Daten und Fakten und die damit verbundenen Herausforderungen

Im ersten Schritt werden die Umweltrelevanz der Landwirtschaft und daraus resultierende Herausforderungen skizziert und damit die Komplexität des Themas verdeutlicht.

Vorab kann als bekannt statuiert werden: Die Landwirtschaft in ihrer derzeitigen Wirtschaftsweise wirkt sich auf vielerlei Weise negativ auf die Umwelt aus. Zu diesem Ergebnis kommt das UBA zum wiederholten Male und stützt seine Besorgnis auf zahlreiche zusammengetragene Daten, Fakten und Forschungen.<sup>4</sup> Sie haben ihren Fokus aufgabengerecht auf dem nationalen Zustand. Über die Hälfte der Bodenfläche Deutschlands wird landwirtschaftlich genutzt. Die Landwirtschaft ist somit der größte Flächennutzer Deutschlands. Va die konventionelle Landwirtschaft hat gravierende Folgen für die biologische Vielfalt und den Zustand der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden. Und damit hat sie auch gravierende Folgen für uns Menschen und unsere Gesundheit. Beispielhaft seien hier vorab der großflächige und übermäßige Einsatz von Herbiziden und Insektiziden sowie von Düngemitteln genannt. Ebenso schwerwiegend sind die Auswirkungen der Massentierhaltung (zB Ammoniakemissionen, Einträge von Stoffen aus Tierarzneimittel in die Umwelt).

Landwirtschaft hat zudem, das ist wohl unbestritten, eine globale Umweltdimension. Überall dort, wo die sog planetaren Grenzen überschritten oder gefährdet sind, sind Landwirtschaft und Tierhaltung maßgeblich beteiligt. Das Konzept der planetaren Grenzen geht zurück auf einen Kreis von etwa 30 internationalen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern um *Johan Rockström* vom Stockholm Resilience Centre, der 2009 den Fachartikel „*A safe operating space for humanity*“ publizierte und darin für neun zentrale natürliche Systeme und Prozesse „planetare Belastbarkeitsgrenzen“ formulierte.<sup>5</sup> Ein Teil des Autorenteam legte 2015 eine Aktualisierung und Fortentwicklung vor.<sup>6</sup> Durch diese Veröffentlichungen erhielt die Debatte über die ökologische Tragfähigkeit der Erde in den vergangenen Jahren in der Fachwelt große Aufmerksamkeit. Die Definition ökologischer Belastbarkeitsgrenzen basiert dabei einerseits auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen, andererseits auf der Anwendung des Vorsorgeprinzips. Das Konzept hat bereits Eingang in die Umweltpolitik gefunden: Das siebente Umweltaktionsprogramm der Europäischen Union (EU) für die Jahre 2014 bis 2020 heißt: Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten.<sup>7</sup> Fünf der neun definierten Grenzen, die in engen Prozessen miteinander vernetzt sind, sind bereits überschritten bzw bedrohlich ausgereizt: der Klimawandel, das Artensterben, der Stickstoffkreislauf, der Phosphor-

---

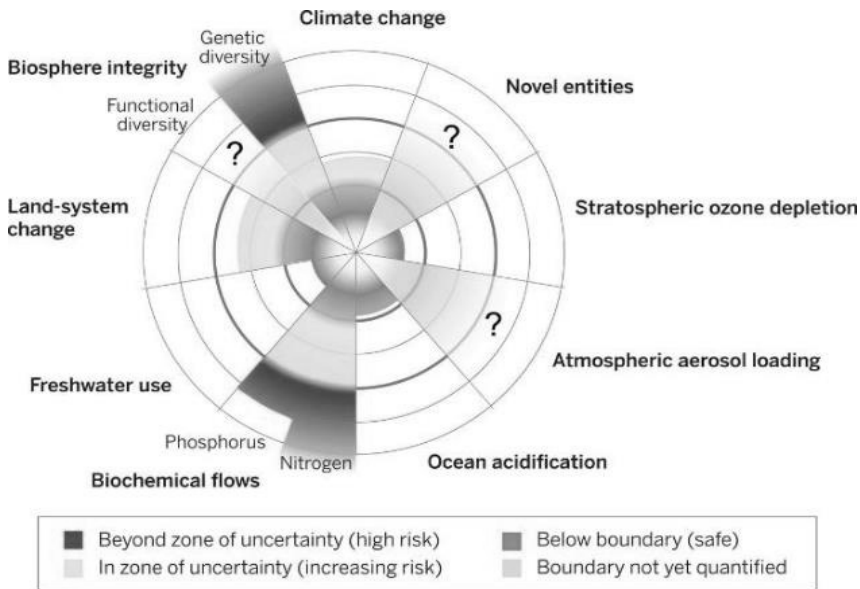
<sup>4</sup> UBA, Umweltschutz in der Landwirtschaft (2017); *dasselbe*, Umwelt und Landwirtschaft (2018).

<sup>5</sup> In *Nature*, vol 461, pages 472–475 (24 September 2009).

<sup>6</sup> *Will Steffen et al*, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, in *Science*, Band 347, Nr 6223, 2015.

<sup>7</sup> ABl L 2013/354, 171–200; siehe auch <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>.

kreislauf und die Landnutzungsänderungen. Die Landwirtschaft spielt für diese Veränderungen eine bedeutende Rolle.



Quelle: Steffen et al 2015

Ein großes Problem ist und bleibt die Nährstoffbelastung unserer Gewässer.<sup>8</sup> Besonders aus der Landwirtschaft gelangen Stickstoffverbindungen durch Auswaschung und Oberflächenabfluss sowie indirekt über die Luft in die Oberflächengewässer. In der Folge befinden sich zu viele Oberflächengewässer in keinem guten ökologischen Zustand, wie ihn die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)<sup>9</sup> fordert.<sup>10</sup> Ziel der WRRL ist es, dass alle Gewässer bis 2027 in einem guten Zustand sind. Von diesem Ziel ist Deutschland noch weit entfernt. In einem guten ökologischen Zustand befanden sich 2015 etwa 7 % der Wasserkörper in deutschen Bächen und Flüssen bzw wiesen ein „gutes ökologisches Potential“ auf. Ein schlechter Zustand wurde in rund 20 % der Wasserkörper ermittelt. Über die Flüsse werden die Nährstoffe ins Meer getragen. Nachweislich sind nun auch Nord- und Ostsee von der Eutrophierung in hohem Maße betroffen, die Ziele der WRRL für die Küstengewässer und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie<sup>11</sup> sind bisher nicht erreicht.<sup>12</sup>

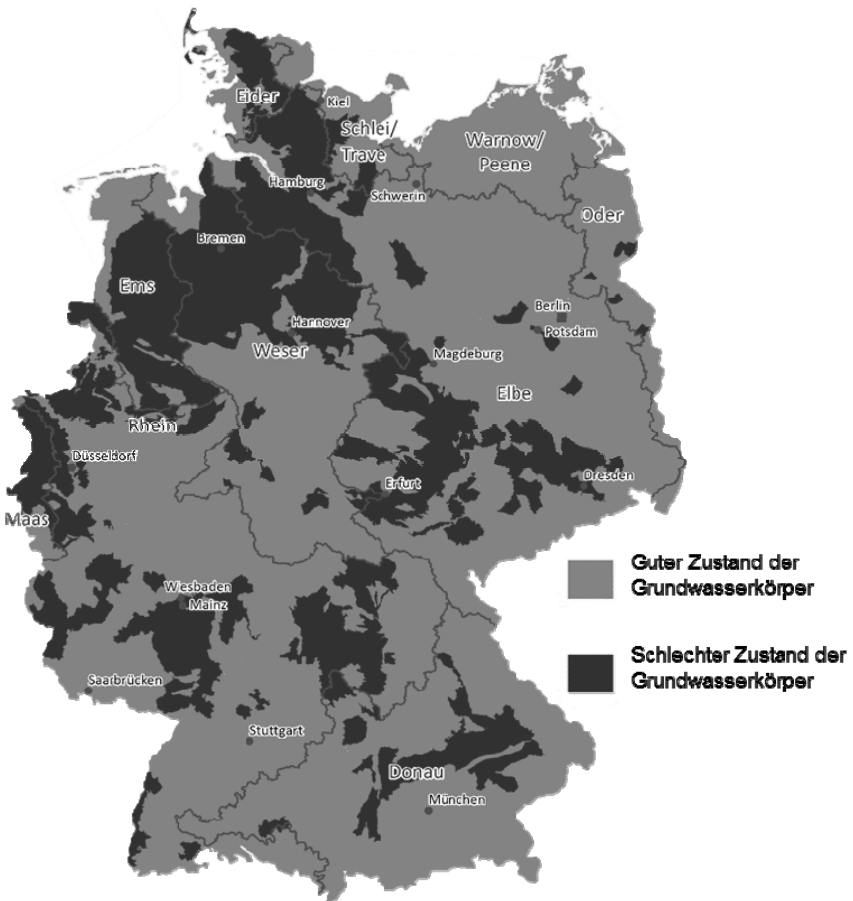
<sup>8</sup> Siehe dazu UBA, Umwelt und Landwirtschaft 115 ff.

<sup>9</sup> Siehe Art 1 der RL 2000/60/EG v 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

<sup>10</sup> Hinzu kommen andere verschlechternde Umstände wie Quecksilbereinträge und Begradigungen.

<sup>11</sup> RL 2008/56/EG v 17.6.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmen-RL).

Ebenso besorgniserregend ist die Nitratbelastung des Grundwasserkörpers durch zu hohe Stickstoffeinträge. Die Messergebnisse des Messnetzes der Europäischen Umweltagentur (EUA) zeigen, dass sich die hohe Nitratbelastung des Grundwassers unter landwirtschaftlich genutzten Flächen zwischen 2008 bis 2011 und 2012 bis 2014 praktisch nicht verändert hat. Der Anteil der Messstellen, an denen eine Nitratkonzentration von 50 mg/l überschritten wurde, lag in beiden Zeiträumen bei 28 %.<sup>13</sup> In der Konsequenz sind 27 % der deutschen Grundwasserkörper wegen zu hoher Nitratbelastung in einem schlechten Zustand.



**Quelle:** Geobasisdaten: GeoBasis-DE / BKG 2015; Fachdaten: Berichtportal WasserBlick/BfG, Stand 23.3.2016; Bearbeitung: UBA, LAWA

<sup>12</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 120.

<sup>13</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 71.

Im Zeitraum 1993 bis 2013 sank der Stickstoffüberschuss im gleitenden 5-Jahres-Mittel zwar von 118 Kilogramm pro Hektar und Jahr auf 97 kg/ha\*a.<sup>14</sup> Das entspricht einem Rückgang um 18 %. Von der Erreichung des Nachhaltigkeitsziels der deutschen Bundesregierung, den Stickstoffüberschuss im Jahresmittel 2028/2032 auf 70 kg/ha\*a zu reduzieren,<sup>15</sup> ist Deutschland damit allerdings noch weit entfernt.

Überschüssige Stickstoffdüngung ist ein wesentlicher Grund – neben anderen – für einen weiteren umweltschädigenden Effekt: Die Landwirtschaft ist ein relevanter Emittent von Schadstoffen in die Luft, va Ammoniak, Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, flüchtige organische Verbindungen (sog NMVOC)<sup>16</sup> und Feinstaub (PM<sub>10</sub>). Seit den 90iger-Jahren konnten die Emissionen der meisten Luftschadstoffe in Deutschland deutlich gesenkt werden. Die zu 95 % aus der Landwirtschaft stammenden Ammoniakemissionen stiegen jedoch entgegen dem Trend an.<sup>17</sup> Ammoniakemissionen schädigen Pflanzen und Ökosysteme direkt über die Blattorgane und indirekt über Eutrophierung und Versauerung der Ökosysteme. Ammoniak (NH<sub>3</sub>) entsteht vornehmlich durch Tierhaltung und in geringerem Maße durch die Düngemittelverwendung sowie die Lagerung und Ausbringung von Gärresten der Biogasproduktion in der Landwirtschaft. Im Multikomponentenprotokoll (1999)<sup>18</sup> zur UNECE-Luftreinhaltekonvention,<sup>19</sup> das die jährlichen Emissionen durch Einführung nationaler Höchstmengen begrenzt, hat sich Deutschland verpflichtet, die Ammoniakemissionen zu vermindern. Ab dem Jahr 2010 dürfen 550 Tausend Tonnen (tsd t) Ammoniak nicht mehr überschritten werden. Weiterhin hat Deutschland im Zuge der Novellierung des Protokolls (2012) eine Reduktion der Ammoniakemissionen bis 2020 um 5 % gegenüber dem Wert von 2005 zugesagt. Die auf EU-Ebene gültige Richtlinie (RL) über nationale Emissionshöchstmengen

<sup>14</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 62.

<sup>15</sup> Pkt 2.1.a der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2016, zu finden unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie>.

<sup>16</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/emission-fluechtiger-organischer-verbindungen-ohne#textpart-4>: Flüchtige organische Substanzen (VOC) können die unterschiedlichsten Einwirkungen auf die Umwelt haben, etwa großräumig über die Bildung von Photooxidantien, lokal als Geruchsbelästigung oder sogar als krebserregende Substanzen (zum Beispiel Benzol). Allein aus der Gesamtemission kann daher nicht auf das Wirkungspotential geschlossen werden. Die Gesamtmenge der Emissionen ist jedoch in Hinblick auf die Rolle der VOC als Vorläufer sekundärer Luftverunreinigungen von Bedeutung: Zusammen mit Stickstoffoxiden führen sie zur Bildung von bodennahem Ozon, zB „Sommersmog“ (Ozon-Belastung).

<sup>17</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 107.

<sup>18</sup> Auch Göteborg-Protokoll genannt.

<sup>19</sup> Genfer „Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung“ (Convention on Long-range Transboundary Air Pollution) der UN Weltwirtschaftskommission (UNECE) 1979.

(NEC-RL)<sup>20</sup> sieht zusätzlich eine Minderung um 29 % in 2030 gegenüber 2005 vor.

Hinzu kommen die Emissionen von Treibhausgasen. Im Landwirtschaftssektor sind vor allem Methanemissionen aus der Tierhaltung, aus der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger (Gülle und Festmist) sowie die Lachgasemissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden und in Folge der Stickstoffdüngung klimarelevant. Die Landwirtschaft hatte 2016 einen Anteil von 7,2 % am deutschen Treibhausgasausstoß.<sup>21</sup>

Gemäß der Mitteilung der Kommission „*Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft*“<sup>22</sup> soll die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) die im Rahmen der Klima- und Energiepolitik der EU bis 2030 ausgegebenen Ziele unterstützen, wobei die Landwirtschaft zum gesamtwirtschaftlichen Ziel einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 und zum Erreichen der Ziele der EU-Anpassungsstrategie beitragen soll. Am 1.6.2018 legte die Europäische Kommission (EK) ihre Legislativvorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 vor.<sup>23</sup>

Der rechtlich unverbindliche Klimaschutzplan der Bundesregierung sieht für den Sektor Landwirtschaft bis 2030 ein Minderungsziel gegenüber 1990 von 34–31 % vor.<sup>24</sup>

Die Landwirtschaft hat beim Klimawandel eine dreifache Rolle, was den Veränderungsdruck steigert: Zunächst steht sie aufgrund ihres Verursachungsbeitrages zum Klimawandel in der Verantwortung, Minderungsleistungen zu erbringen. Zudem muss sie sich an die erwarteten Änderungen der Umweltbedingungen anpassen. Die Frage nach geeigneten Anpassungsstrategien eröffnet ein weiteres großes Forschungsfeld, dem sich das UBA im Rahmen seiner Arbeit zur Klimaanpassung widmet und auf die hier nur verwiesen werden kann.<sup>25</sup> Eine weitere zunehmend wichtige Rolle ist hier zu erwähnen: die Rolle als CO<sub>2</sub>-Binder. Die Landwirtschaft ist eng verknüpft mit den Fragen der Landnutzung und der Landnutzungsänderungen, welche wiederum von besonderer Bedeutung im Kampf gegen den Klimawandel sind. Die Speicherkapazitäten von Böden und Moorflächen (die Wälder bleiben hier bewusst außen vor) sind enorm – jedoch nur, wenn man sie unberührt lässt oder schonend bewirtschaftet. Auf die wissenschaftlichen, rechtlichen und politischen Herausforderungen im Umgang mit den landnutzungsbezogenen Emissionen und Senken sei an

<sup>20</sup> RL 2016/2284/EU v 14.12.2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der RL 2003/35/EG und zur Aufhebung der RL 2001/81/EG.

<sup>21</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 34.

<sup>22</sup> COM (2017) 713 fin.

<sup>23</sup> Siehe [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_de](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_de).

<sup>24</sup> <https://www.bmu.de/themen/klima-energie/klimaschutz/nationale-klimapolitik/klimaschutzplan-2050/>.

<sup>25</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung> : Dort finden sich auch weitere Verlinkung zum Kompetenzzentrum Klimaanpassung, kurz KomPass.

dieser Stelle jedoch nur hingewiesen.<sup>26</sup> Hier wird man die weiteren Verhandlungen zur Umsetzung des Pariser Abkommens beobachten müssen.

### 3. Übergeordnete landwirtschaftsrelevante Nachhaltigkeitsziele

Die Vereinten Nationen haben sich 2016 im Anschluss an den Weltgipfel in Rio de Janeiro 1992 und der dort verabschiedeten Agenda 21 unter dem Titel „*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*“ siebzehn Nachhaltigkeitsziele gesetzt.<sup>27</sup> Unter den Vorzeichen dieser sog Sustainable Development Goals (SDGs) muss sich die EU eine Agrarpolitik geben, ...

1. ... die dazu beiträgt, gemäß Ziel 2 den Hunger zu beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung zu erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern.<sup>28</sup>
2. ... die weiterhin dazu beiträgt, dass Landökosysteme geschützt, wiederhergestellt und ihre nachhaltige Nutzung gefördert wird, dass Boden-degradation beendet und umgekehrt und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende gesetzt wird (Ziel 15), so dass die Entwicklung ländlicher Gebiete, der Erhalt der Landschaft und eine ausgewogene räumliche Entwicklung gefördert und ein Beitrag zu einem hohen Umwelt- und Naturschutzniveau in der gesamten EU geleistet wird.<sup>29</sup>
3. Ziel 13 verlangt, umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen zu ergreifen bzw die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen.
4. Nach Ziel 6 ist die Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle zu gewährleisten, so dass das Grundwasser, Flüsse und Meere weniger mit Nitraten und Oberflächen-gewässer weniger mit Phosphaten belastet werden.
5. Ziel 12 will nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen, wobei die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen im Mittelpunkt steht, ebenso wie die Reduktion der Lebensmittelverschwendung.
6. Ziel 8 strebt an, ein dauerhaftes, breitenwirksames und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern, sodass Landwirte und ihre Beschäftigten,

<sup>26</sup> Siehe zB F. Ekaradt ua, Landnutzungs- und düngungsbezogener Klimaschutz in europa-und völkerrechtlicher Perspektive, ZUR 2018, 143 ff.

<sup>27</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> .

<sup>28</sup> Target 2.4.: By 2030 ensure sustainable food production systems and implement resilient agricultural practices that increase productivity and production, that help maintain ecosystems, that strengthen capacity for adaptation to climate change, extreme weather, drought, flooding and other disasters, and that progressively improve land and soil quality.

<sup>29</sup> Zum Ziel 15.3. Landdegradation siehe auch S. Wunder ua, Land Degradation Neutrality, Handlungsempfehlungen zur Implementierung des SDG-Ziels 15.3 und Entwicklung eines bodenbezogenen Indikators, UBA-Texte 15/2018.

die naturverträglich und nachhaltig wirtschaften, ein ausreichendes Einkommen haben können.

Diese Ziele beruhen auf einer Erklärung der UN-Generalversammlung vom 25.9.2015. Sie sind daher rechtlich unverbindlich, man kann wohl nur von soft law sprechen. Die Bedeutung der Erklärung liegt dennoch darin, dass sie konkrete Prozesse installiert und Staaten zur regelmäßigen Berichterstattung angehalten werden. Auf höchster Ebene wird in einem international koordinierten Vorgehen kontinuierlich über Verbesserungsschritte beratschlagt, wobei Wechselwirkungen und Zielkonflikte berücksichtigt werden.<sup>30</sup>

Die Europäische Union (EU) setzt die SDGs in ihren verschiedenen Politiken um. Einen umfassenden Umsetzungsplan gibt es jedoch nicht. Die GAP trägt als größter Posten des EU-Haushalts nicht zur Erfüllung der Umwelt-SDGs bei, sondern erweist sich eher als kontraproduktiv. Das ist das Ergebnis einer Studie führender europäischer Umweltverbände aus 2017, welche die GAP einem sog Fitness Check<sup>31</sup> unterzogen hatten.<sup>32</sup> Ganz überraschend ist das Ergebnis nicht.

Die Bundesregierung setzt die Agenda 2030 ua mit der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie um. Bereits die deutsche Verfassung enthält jedoch in Art 20a GG eine sog Staatszielbestimmung zum Umwelt- und Tierschutz. Dort heißt es: „*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.*“ Diese Staatszielbestimmung unterstützt den Ruf nach einem längst überfälligen ökologischen Wandel in der Landwirtschaft.

#### 4. Strukturwandel der Landwirtschaft

Dabei gibt es schon seit längerem einen Strukturwandel der Landwirtschaft zu verzeichnen, allerdings geht dieser nach überwiegender Auffassung in eine völlig andere Richtung. Er soll hier kurz skizziert werden:

Es ist festzustellen, dass durch neue technische Möglichkeiten und veränderte Rahmenbedingungen in den letzten 70 Jahren eine Intensivierung der

<sup>30</sup> Der UN-Generalsekretär veröffentlicht jährlich einen Fortschrittsbericht zu ausgewählten Zielen. Das sog Hochrangige Politische Forum (HLPF) tritt jedes Jahr auf UN-Ebene zusammen, alle 4 Jahre auch auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, und gewährleistet die politische Leitung. Es gibt eine Vielzahl internationaler Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen, deren Ergebnisse auf den Gesamtprozess bezogen werden, einzelne Themen gewinnen so an Sichtbarkeit.

<sup>31</sup> Der Fitness Check ist ein gängiges Instrument der EK, um politische Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

<sup>32</sup> G. Pe'er ua (2017). Is the CAP fit for purpose? An evidence-based fitness check assessment. Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle-Jena-Leipzig; zu finden auf der Seite des Nabu: <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/landnutzung/landwirtschaft/agrarpolitik/eu-agrarreform/23470.html> .



Landwirtschaft stattgefunden hat. Was heißt das? Seit 1950 ist die Landwirtschaft von einer zunehmenden Spezialisierung geprägt. Die Produktionsintensität wurde deutlich gesteigert. In 2016 betrug der Anteil der Landwirtschaft an der Bruttowertschöpfung 0,4 %.<sup>33</sup> Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Landwirtschaft ist jedoch deutlich höher einzuschätzen. Im Jahr 2016 arbeiteten 940.000 Arbeitskräfte in 275.000 landwirtschaftlichen Betrieben auf 16,7 Mio ha Nutzfläche.<sup>34</sup> Das ist ein Rückgang der Betriebsanzahl seit 2001 um 37 % bei gleichbleibender Nutzfläche. Betrachtet man die Zahlen zur Flächeninanspruchnahme und die Anzahl kleinerer Betriebe zusammen, wird deutlich, dass der Flächenanteil pro Betrieb deutlich größer geworden ist. Seit der Jahrtausendwende ist zudem ein Anstieg des Anbaus von Rohstoffen zur Energieerzeugung zu verzeichnen. Im Jahr 2016 wurden in Deutschland für den Anbau von Energiepflanzen insgesamt 2,4 Mio ha und damit etwa 20 % der zur Verfügung stehenden Ackerfläche genutzt.<sup>35</sup> Besonders problematisch ist hier übrigens, wenn Grünland für den Anbau nachwachsender Rohstoffe umgebrochen wird. Eine solche Landnutzungsänderung führt – neben dem Verlust von ökologisch hochwertigen Flächen – zu hohen Treibhausgasemissionen.

Gleichzeitig hat aber auch die ökologisch bewirtschaftete Fläche zugenommen. Sie liegt derzeit bei 8,2 %.<sup>36</sup> Das seit 2002 in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie gesetzte Ziel der Bundesregierung von 20 % ist damit noch weit entfernt und wird bei bleibender Zuwachsgeschwindigkeit erst in vielen Jahren erreicht werden.

Ergänzend sei erwähnt, dass der internationale Handel für die Landwirtschaft eine große Rolle spielt. Deutschland rangiert sowohl bei den Agrarexporten als auch -importen weltweit an dritter Stelle.<sup>37</sup> Die Auswirkungen unserer Agrarwirtschaft machen damit nicht an Landesgrenzen halt, sind vielmehr globaler Natur (hier seien nur die Stichworte „virtueller Landhandel“ und „virtuelles Wasser“ genannt).<sup>38</sup>

## 5. Umwelt- und agrarpolitische Steuerungsinstrumente auf europäischer und nationaler Ebene

Die europäische Politik hat einen entscheidenden Einfluss auf die rechtliche Steuerung der Landwirtschaft. Zahlreiche, wenn nicht alle wesentlichen Rechtsakte sind europäischen Ursprungs. Das gilt nicht nur für das Umwelt-

<sup>33</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 13.

<sup>34</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 13, 15.

<sup>35</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 87 ff; Bioenergie wird vielfach aus Mais, Weizen, Gras, Zuckerrübe, Raps, Sonnenblumen, Ölpalmen, oder aus schnellwachsenden Gehölzen (sog Kurzumtriebsplantagen) bereitgestellt, die auf landwirtschaftlichen Flächen angebaut werden.

<sup>36</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Ökologischer Landbau in Deutschland (Stand: Februar 2019), zu finden auf der Internetseite des BMEL.

<sup>37</sup> Siehe dazu weiterführend UBA, Umwelt und Landwirtschaft 19 ff mwN.

<sup>38</sup> UBA, Umwelt und Landwirtschaft 24 ff, 26 ff.

recht, das im Übrigen geschätzte 80 % des deutschen Umweltrechts determiniert. Das bekannteste Steuerungsinstrument im Bereich der Landwirtschaft dürfte das Förderregime der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP) sein:

Die GAP ist eine der ältesten Politiken der EU und nimmt mit fast 40 % den Löwenanteil der EU-Gelder in Anspruch. Das die GAP umsetzende Agrarbeihilfenrecht enthält seit 2005 Anforderungen an die Art und Weise der landwirtschaftlichen Bodennutzung in Form von Cross-Compliance-Anforderungen (Art 93 ff iVm Anh II EU-VO 1306/2013). Diese Anforderungen sind von allen Landwirtinnen und Landwirten einzuhalten, die flächenbezogene Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP erhalten. Es handelt sich um sog obligatorische Grundanforderungen, also Mindestanforderungen an die landwirtschaftlichen Betriebe. Seit 2013 gelten zusätzlich die sog Greening-Anforderungen (Art 43 ff EU-VO 1307/2013). 30 % der Direktzahlungen sind an die Einhaltung dieser Anforderungen gebunden. Anders ist es bei den geförderten Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule der GAP auf Basis der sog ELER-VO:<sup>39</sup> Hier werden überobligatorische Umweltstandards gesetzt.

Daneben gibt es das landwirtschaftliche Fachrecht. Dazu gehören die europarechtlichen Mindestanforderungen *va* zum Pflanzenschutz (PSM-VO<sup>40</sup>) und zum Ökolandbau,<sup>41</sup> die Nachhaltigkeitsanforderungen an flüssige Bioenergieprodukte durch die Erneuerbare-Energien-RL<sup>42</sup> und die Biokraftstoff-RL 2009/30<sup>43</sup> und die Mindestanforderungen zum Schutz von Gewässern und von Luft *va* vor Stickstoffeinträgen (NEC-RL<sup>44</sup>). Auf nationaler Ebene in Deutschland sind *va* zu nennen: das Düngegesetz, die Düngeverordnung und das Pflanzenschutzmittelgesetz.

---

<sup>39</sup> VO (EU) 1305/2013 v 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der VO (EG) 1698/2005.

<sup>40</sup> VO (EG) 1107/2009 des EP und des Rates v 21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der RL 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates.

<sup>41</sup> EG-Öko-Basis-VO (EG) 834/2007 des Rates v 28.6.2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der VO (EWG) 2092/91 plus Durchführungsverordnungen.

<sup>42</sup> RL 2009/28/EG des EP und des Rates v 23.4.2009 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der RL 2001/77/EG und 2003/30/EG.

<sup>43</sup> RL 2009/30/EG des EP und des Rates v 23.4.2009 zur Änderung der RL 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der RL 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der RL 93/12/EWG.

<sup>44</sup> RL (EU) 2016/2284 des EP und des Rates v 14.12.2016 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der RL 2003/35/EG und zur Aufhebung der RL 2001/81/EG.