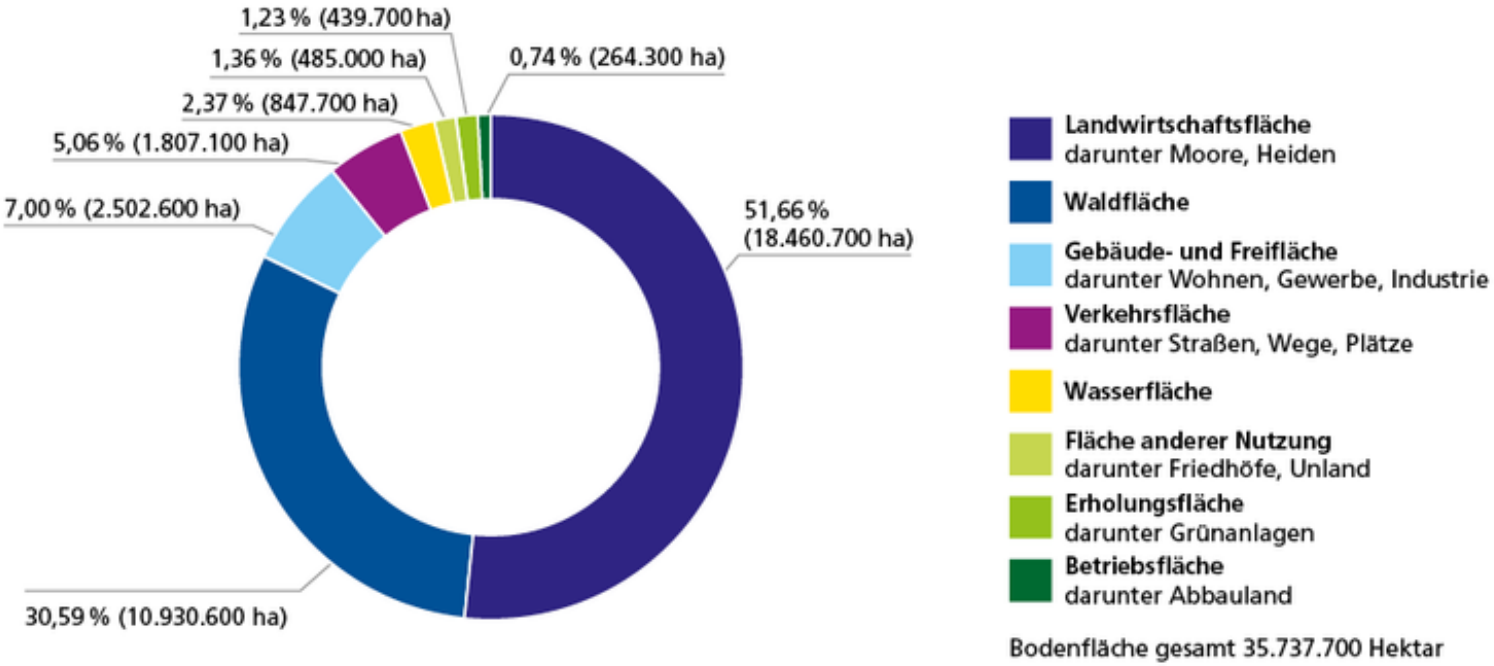
„Gute fachliche Praxis“ in der Landwirtschaft - Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verstoß?

RA Tobias Kroll

Wo kommt die „gute fachliche Praxis“ her?

Flächennutzung in Deutschland im Jahr 2014



Quelle: Bundesamt für Naturschutz 2016 nach Statistisches Bundesamt 2015

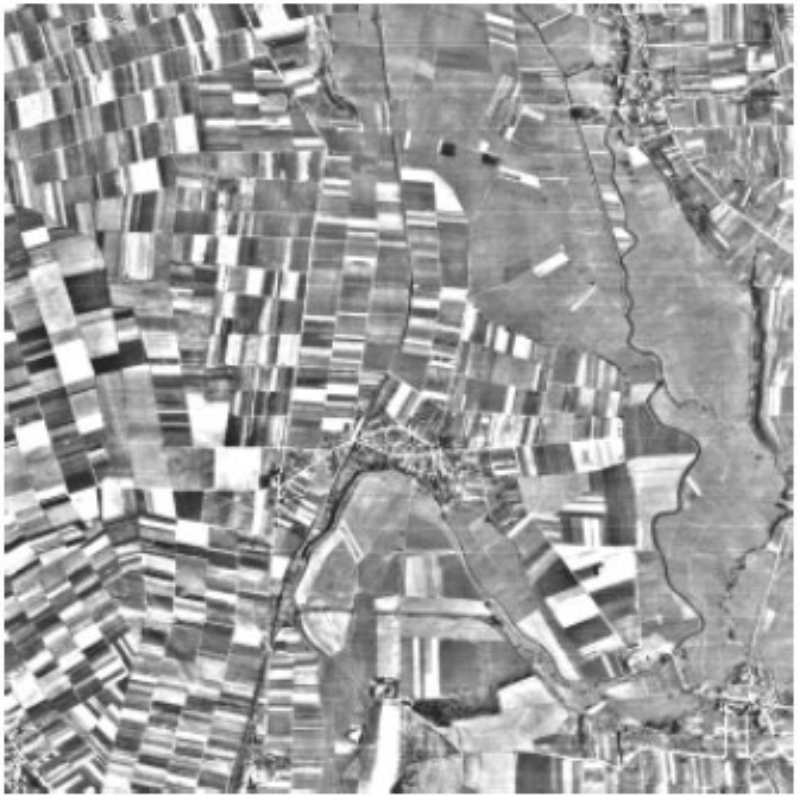
Stand der Daten: 25.11.2015

Ausführliche Quelle: Statistisches Bundesamt (2015): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2014. – Fachserie 3, Reihe 5.1. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Flaechennutzung/Bodenflaechennutzung.html (aufgerufen am: 13.01.2016).

Quelle: https://www.bfn.de/infothek/daten-fakten/nutzung-der-natur/ueberblick-zur-flaechennutzung/ii-31-12-flaechennutzung-in-dl.html

Wo kommt die „gute fachliche Praxis“ her?

Bild 1 und 2: Bad-Vilbel - Dortelweil in Luftbildern aus dem Jahr 1945 und 1999



Quelle: Landesweites Artenhilfskonzept Feldhamster (Cricetus cricetus), Stand: März 2008, S. 25, HESSEN-FORST

Wo kommt die „gute fachliche Praxis“ her

- Seit Mitte des 20. Jahrhunderts zunehmende Konfliktträchtigkeit im Verhältnis von Naturschutz und Bodenbewirtschaftung
- Traditionelle Wirtschaftsweise hat maßgeblich zur Entstehung einer vielfältigen Kulturlandschaft mit einem breiten Spektrum an Arten und Lebensräumen beigetragen
- Moderne, durch Intensivierung und Spezialisierung geprägte Landwirtschaft ist nun ein Hauptfaktor der Gefährdung der Biodiversität.

- Zunächst keine rechtliche Ausgestaltung des Verhältnis Naturschutz und Bodenbewirtschaftung
- 1. Schritt (1976): Regelvermutung: ordnungsgemäße Landwirtschaft dient dem Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege; und ordnungsgemäße Landwirtschaft <u>ist nicht als Eingriff anzusehen</u>.
- 2. Schritt (1998): Regelvermutung 1976 aufgehoben, neuer Grundsatz: Bei Naturschutzmaßnahmen ist die besondere Bedeutung der Landwirtschaft zu berücksichtigen; Eingriffsrelevanz wird nicht kategorisch ausgeschlossen, sondern nur im Sinne einer Regelvermutung

Wo kommt die „gute fachliche Praxis“ her

- Gesetzesbegründung 1998 (BT-Drs. 13/10186, S. 6):
  „*Die mit der gesetzlichen Vermutung einer Zielharmonie zwischen ordnungsgemäßer Land- und Forstwirtschaft und Naturschutz und Landschaftspflege verbundene Sonderstellung der Land- und Forstwirtschaft kann insbesondere angesichts der tatsächlichen Entwicklungen in der Land- und Forstwirtschaft nicht mehr aufrecht erhalten werden. Diese Entwicklung erfordert, daß die Maßnahmen der Land- und Forstwirtschaft ebenso wie die Maßnahmen anderer Wirtschaftsbereiche verstärkt nach ihrer tatsächlichen Wirkungen auf Natur und Landschaft beurteilt werden.*“

- 3. Schritt (2002): Reduzierung der Berücksichtigungspflicht auf natur- und landschaftsverträgliche Bodenbewirtschaftung; erstmals naturschutzrechtliche Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ eingeführt.

- Seither im Wesentlichen unverändert fortgeführt.

Was ist „gute fachliche Praxis“?

Geregelt in § 5 Abs. 2 BNatSchG:

Bei der landwirtschaftlichen Nutzung sind neben den Anforderungen, die sich aus den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften und aus § 17 Absatz 2 des Bundes-Bodenschutzgesetzes ergeben, insbesondere die folgenden **Grundsätze** der guten fachlichen Praxis zu beachten:

1. die Bewirtschaftung muss standortangepasst erfolgen und die nachhaltige Bodenfruchtbarkeit und langfristige Nutzbarkeit der Flächen muss gewährleistet werden;
   - Bewirtschaftung:
     - „alltägliche Wirtschaftsweise“, nicht Maßnahmen zur Herstellung einer Bewirtschaftung (Drainage, Heckenbeseitigung, u.ä), ertragsgerichtet
     - standortangepasst bezogen auf Bodenfruchtbarkeit und Nutzbarkeit der Fläche
   - nachhaltige Bodenfruchtbarkeit
     - Bodenfruchtbarkeit meint alle vorhandenen physikalischen, chemischen und biologischen Eigenschaften des Bodens, mithin seine natürliche Fähigkeit, Pflanzen als Standort zu dienen, sie zu ernähren und Erträge zu liefern
     - nachhaltig ist sie, wenn sie bei Nutzung und Ausgleich der Verluste dauerhaft gleiche Leistungen erbringen kann, ohne sich zu erschöpfen

Was ist „gute fachliche Praxis“?

Fortsetzung § 5 Abs. 2 BNatSchG:

2. die natürliche Ausstattung der Nutzfläche (Boden, Wasser, Flora, Fauna) darf nicht über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt werden;

- Situationsbezogen ist die natürliche Ausstattung einer konkreten Fläche und die Auswirkungen der geplanten Bewirtschaftungsmethode ins Verhältnis zu setzen
- Maßstab: Nachhaltigkeit

  Die Wirtschaftsweise beeinträchtigt nicht die dauerhafte Regenerationsfähigkeit der Nutzfläche nicht nur bezogen auf die Bodenfruchtbarkeit, sondern auch auf die weiteren Bestandteile des Naturschutzrechts

3. Erhalt/Mehrung erforderlicher Landschaftselemente zur Biotopvernetzung
4. Tierhaltung: ausgewogen zum Pflanzenbau / Vermeidung schädlicher Umweltauswirkungen
5. Schutz bestimmter Flächen vor Grünlandumbruch

   erosionsgefährdete Hänge, Überschwemmungsgebiete, hoher Grundwasserstand, Moorstandorten
6. Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln hat nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechtes

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Ein Verstoß gegen die gute fachliche Praxis liegt vor, wenn einer der Grundsätze missachtet wurde.

Probleme:

- Die Grundsätze haben einen mehr oder minder hohen Grad an Unbestimmtheit, insbesondere Nr. 2

- Wie soll ein Landwirt erkennen, dass er bei der täglichen Wirtschaftsweise über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus beeinträchtigt?

  Das erfordert zuweilen zum einen tiefergehendes Fachwissen über den Naturhaushalt und zum anderen hinreichendes Wissen über die Wirkfaktorenkette der Wirtschaftsweise für den Naturhaushalt

- Ist § 5 Abs. 2 BNatSchG eine Ermächtigungsnorm zum Eingreifen der Behörde?

  Wohl nicht, da keine Verbotsnorm (BVerwG, U. v. 01.09.2016, 4 C 4/15, Rn. 16 f)

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Händelbar kann ein Verstoß naturschutzrechtlich erst werden, wenn es eine andere Rechtsnorm für ein unmittelbares Eingreifen der Behörde gibt, insbesondere nach den Regelung über Eingriffe in Natur und Landschaft und über den besonderen Artenschutz

Eingriffsregelung

Definition des Eingriffs, § 14 Abs. 1 BNatSchG

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes **sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen** oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, **die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts** oder das Landschaftsbild **erheblich beeinträchtigen können**.

Privilegierung der landwirtschaftlichen Bodennutzung § 14 Abs. 2 BNatSchG

Landwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff anzusehen, soweit dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Entspricht die landwirtschaftliche Bodennutzung den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis, widerspricht sie in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Eingriffsregelung

Naturschutzrechtliche **Genehmigungspflicht** eines Eingriffs der landwirtschaftlichen Bodennutzung, § 17 Abs. 1 S. 1 BNatSchG

> Ein Eingriff, der nicht von einer Behörde durchgeführt wird und der keiner behördlichen Zulassung oder Anzeige nach anderen Rechtsvorschriften bedarf, bedarf einer Genehmigung der zuständigen Naturschutzbehörde.

Anordnungsbefugnis der Naturschutzbehörde nach § 17 Abs. 8 BNatSchG

> Wird ein Eingriff ohne die erforderliche Zulassung oder Anzeige vorgenommen, soll die zuständige Behörde die weitere Durchführung des Eingriffs untersagen.
>
> Soweit nicht auf andere Weise ein rechtmäßiger Zustand hergestellt werden kann, soll sie entweder Maßnahmen nach § 15 oder die Wiederherstellung des früheren Zustands anordnen.

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Artenschutzrecht

Zugriffsverbote (Tötungsverbot, Störungsverbot, Schutz der Lebensstätten) nach § 44 Abs. 1 BNatSchG

Privilegierung der Landwirtschaft nach § 44 Abs. 4 BNatSchG

Entspricht die landwirtschaftliche Bodennutzung und die Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse den Anforderungen an die gute fachliche Praxis, verstößt sie nicht gegen die Zugriffsverbote.

Sind in Anhang IV der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Arten, europäische Vogelarten oder solche Arten, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, betroffen, gilt dies nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert.

Soweit dies nicht durch anderweitige Schutzmaßnahmen, insbesondere durch Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen oder gezielte Aufklärung sichergestellt ist, ordnet die zuständige Behörde gegenüber den verursachenden Landwirten die erforderlichen Bewirtschaftungsvorgaben an.

Befugnisse nach Landesrecht zur Anordnung oder zum Erlass entsprechender Vorgaben durch Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung bleiben unberührt.

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Artenschutzrecht

Privilegierung der Landwirtschaft nach § 44 Abs. 4 BNatSchG

- gfP = kein Verstoß gegen die Zugriffsverbote
- eingeschränkt für Anhang IV-Arten und Vogelarten, nur kein Verstoß, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert.
- Anordnungsbefugnis der Behörde für erforderliche Bewirtschaftungsvorgaben

  Verpflichtung der Behörde, Bewirtschaftungsvorgaben zu erteilen, soweit Verschlechterungen des Erhaltungszustandes lokaler Populationen nicht durch anderweitige Schutzmaßnahmen verhindert werden können.

  Anordnung würde den Landwirten (erst) die Erkenntnis vermitteln, welche ihrer Handlungen artenschutzrechtliche Konflikte auslösen können und daher zu unterlassen sind

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Artenschutzrecht

EuGH v. 04.03.2021, C-473/19 und C-474/19, „Skydda-Scogen“

Art. 12 Abs. 1 Buchst. a bis c FFH-RL (Tötungsverbot / Störungsverbot) ist dahin auszulegen, dass

er zum einen einer innerstaatlichen Praxis entgegensteht, wonach die in dieser Bestimmung vorgesehenen Verbote, wenn mit einer menschlichen Tätigkeit wie einer forstwirtschaftlichen Maßnahme oder einer Erschließung offenkundig ein anderer Zweck verfolgt wird als das Töten oder Stören von Tierarten, nur dann Anwendung finden, wenn ein Risiko besteht, dass sich die Maßnahme negativ auf den Erhaltungszustand der betroffenen Arten auswirkt, und

- **Individuenbezug auch bei landwirtschaftlicher Bodennutzung**?

zum anderen der Schutz dieser Bestimmung auch für die Arten noch gilt, die einen günstigen Erhaltungszustand erreicht haben.

- **Unabhängig vom Erhaltungszustand einer Art!**

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Artenschutzrecht

EuGH v. 04.03.2021, C-473/19 und C-474/19, „Skydda-Scogen“

Art. 12 Abs. 1 Buchst. d FFH-RL (Schutz der Lebensstätten) ist dahin auszulegen, dass

er einer innerstaatlichen Praxis entgegensteht, wonach in dem Fall, dass die kontinuierliche ökologische Funktionalität in dem natürlichen Lebensraum der betroffenen Art in einem einzelnen Gebiet trotz Vorsorgemaßnahmen durch Beschädigung, Zerstörung oder Verschlechterung, unmittelbar oder mittelbar, einzeln oder kumulativ mit anderen Maßnahmen verloren geht, das in dieser Bestimmung vorgesehene Verbot erst dann Anwendung findet, wenn sich der Erhaltungszustand der betroffenen Art zu verschlechtern droht.

Was ist ein Verstoß gegen die „gute fachliche Praxis“

Artenschutzrecht

EuGH v. 04.03.2021, C-473/19 und C-474/19, „Skydda-Scogen“

Implikationen für das nationale Recht mit Blick auf die Landwirtschaft

- Tötungs- und Störungsverbote sind mit Individualbezug auch in der landwirtschaftlichen Bodennutzung beachtlich
  - Vorgaben für die Bodenbearbeitungsmaßnahmen in Abhängigkeit der in den landwirtschaftlichen Flächen anzutreffenden Arten (etwa zur Mahd)

- Der Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten bleibt in der landwirtschaftlichen Bodennutzung populationsbezogen, ist aber an die Wahrung der kontinuierlichen ökologischen Funktionalität im natürlichen Lebensraum der Arten in einem einzelnen Gebiet geknüpft
  - Kenntnis über den Populationsdichte und -dynamik von Arten in einem Naturraum und in Abhängigkeit davon, Vorgaben nicht nur für die Bodenbearbeitung, sondern auch für das Spektrum an zulässigen Nutzungsarten (etwa zu Feldfruchtsorten)

Gibt es Rechtsschutz bei Verstößen gegen die „gfP“?

Rechtsschutz bei Verstößen gegen die „gute fachliche Praxis“

- Allein von anerkannten Vereinigungen durchsetzbar, da in der Regel keine Drittbetroffenheit erkennbar, jedenfalls bei dem Grundsatz § 5 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG

- Basis: Umweltrechtsbehelfsgesetz

  § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG

  Das Gesetz ist anzuwenden auf Rechtsbehelfe gegen

  Nr. 5: Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden

  § 1 Abs. 1 Satz 2 UmwRG

  Das Gesetz findet auch Anwendung, wenn entgegen geltenden Rechtsvorschriften keine Entscheidung nach Satz 1 getroffen worden ist.

  Noch keine Klage bekannt.

Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!

www.idur.de
info@idur.de

Informationsdienst Umweltrecht e. V.

Nachtrag aus Anlass von Fragen aus dem Publikum

Im Zusammenhang mit der guten fachlichen Praxis wurden auch die Bodenfunktionen angesprochen. Hierzu wurde auf verschiedene Publikationen verwiesen, die im Zusammenhang mit der Bauleitplanung im Auftrag hessischer Fachbehörden erstellt wurden. Deren Fundstellen sowie weitere Links für die Recherche und Auseinandersetzung mit dem Thema werden nachfolgend wiedergegeben:

- https://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/boden/BBH14_2019.pdf

Weitere hilfreiche Hinweise auf Quellen finden sich etwa hier

- https://www.hlnug.de/themen/boden/vorsorge/bodenschutz-in-der-planung/kompensation-schutzgut-boden

  und

- https://umwelt.hessen.de/umwelt-natur/boden/vorsorgender-bodenschutz/bodenschutz-der-bauleitplanung