

„Eigentum verpflichtet!“

Grenzen der Sozialpflichtigkeit landwirtschaftlichen Eigentums

Prof. Dr. Otto Depenheuer

Sowohl die konventionelle wie die ökologisch ausgerichtete Landwirtschaft haben es mit Schädlingen zu tun. Um der Ernährungssicherheit und der Preisstabilität willen sucht sie diese bestmöglichst zu bekämpfen, insbesondere auch durch den Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel. Das ist allerdings mit Gefahren für den Bestand von Insekten, das Wohl der Tiere, die Sauberkeit des Grundwassers etc. verbunden. Um diese zu bannen, erlässt der Staat immer neue und strengere Vorschriften, statuiert Verbote und führt verpflichtende Bewirtschaftungsregeln ein.

Gegenwärtig stehen eine strengere Düngeverordnung und eine Intensivierung des Insektenschutzgesetzes in der Diskussion. Was die Insekten freut und das Wasser sauberer werden lässt, stellt sich für den landwirtschaftlichen Betrieb indes als eine – für sich genommen – vielleicht geringe, aber in der Summe mit zahlreichen weiteren Vorschriften des Umwelt-, Klima- und Artenschutzes immer höhere Belastung dar, die im Grenzfall seine Existenz bedroht.

Damit stellt sich die Frage, ob diese immer weiter ausgreifenden Umweltschutzvorschriften nicht ab einem bestimmten Punkt die Belastungsgrenze der Landwirte übersteigen. Dies umso mehr, als die Belange des Umwelt- und Naturschutzes aus sich heraus keinen Endpunkt kennen: Die Umwelt kann immer noch sauberer werden, die Rekultivierung früherer Insektenbestände kann immer noch vermehrt werden, das Tierwohl immer noch gesteigert werden.

Politisch vernünftig – verfassungsrechtlich geboten

In diesem Dilemma von Umweltschutz und wirtschaftlicher Rentabilität kommt der Politik die Aufgabe zu, die unterschiedlichen Interessen von Landwirtschaft, Umweltschutz und Verbrauchern in eine gemeinwohlgerechte Strategie zu überführen. Dazu wurde soeben eine Zukunftskommission Landwirtschaft ins Leben gerufen. Dieser Ansatz ist politisch vernünftig, aber auch verfassungs-



rechtlich geboten. Denn Klima- und Umweltschutz treffen auf das verfassungsrechtlich verbürgte Eigentum der Landwirte.

Sozialpflichtigkeit des Eigentums hat Grenzen

Die Kommission wird daher die verfassungsrechtlichen Implikationen und Determinanten des Problems nicht aus den Augen verlieren dürfen. So umfasst das Eigentumsrecht des bäuerlichen Betriebs auch die Art der Bewirtschaftung. Dazu zählt auch die Lebensmittelproduktion, die im Hinblick auf Quantität wie Qualität auf Mittel zur Düngung und Schädlingsvernichtung angewiesen ist, um ihre erste und hauptsächliche, in der öffentlichen Wahrnehmung aber selten thematisierte Aufgabe zu erfüllen: nämlich die Ernährung der Bevölkerung sicherzustellen. Gemeinhin werden die zunehmenden Belastungen des landwirtschaftlichen Eigentums im Interesse des Umweltschutzes mit dem pauschalen Hinweis auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums beantwortet. Tatsächlich stellt die Verfassung in Art. 14 Abs. 2 GG lapidar fest: „Eigentum ver-



Wann übersteigen die ausufernden Umweltschutzvorschriften die Belastungsgrenze der Landwirte? Eine Antwort darauf muss eine gemeinwohlgerechte Strategie sein, die die unterschiedlichen Interessen von Landwirtschaft, Umweltschutz und Verbrauchern zusammenführt und zugleich das verfassungsrechtlich verbürgte Eigentum der Landwirte achtet.

Foto: KRIEMER/pixabay

ten, d. h., es muss geeignet, erforderlich und – im engeren Sinne – verhältnismäßig sein. In der Praxis wird die Prüfung der Verhältnismäßigkeit im weiteren und engeren Sinne allerdings häufig über einen Kamm geschoren und ist schon deswegen verfassungsrechtlich unzulänglich. Zudem ist die Prüfung der Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinne) von zahlreichen Wertungs- und Abwägungsentscheidungen belastet und daher die am wenigsten vorhersehbare und unschärfste der drei Prüfungsschritte. Da Umwelt- und Klimaschutz derzeit als die drängendsten politisch zu bewältigenden Probleme gelten, ist das Ergebnis dieser Abwägungsentscheidungen weithin vorprogrammiert. Das ist auch der Grund dafür, warum Grenzwerte, Höchstwerte etc. immer schneller angepasst werden, die tatsächlichen oder vermeintlichen Verursacher immer strengeren Auflagen unterworfen werden, ohne sich an der verfassungsrechtlich unzulänglich verkürzten Verhältnismäßigkeitsprüfung zu brechen.

Sorgfältige Maßnahmenprüfung auf Eignung und Erforderlichkeit unverzichtbar

Ein anderes Ergebnis zeigt sich, wenn man das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip ernst nimmt. Denn ob eine Maßnahme verhältnismäßig „im engeren Sinne“ ist, stellt sich erst, wenn die vorrangigen Fragen nach der Geeignetheit und Erforderlichkeit der jeweils infrage stehenden Maßnahmen positiv beantwortet ist. Und bei der Frage nach der Erforderlichkeit stellt sich unabweisbar die Frage, ob es gegenüber den die landwirtschaftlichen Betriebe immer stärker belastenden Maßnahmen keine Alternativen gibt? Verfassungsrechtlich formuliert: ob ein Eingriff in das Eigentum mangels Erforderlichkeit schon deshalb verfassungswidrig ist, wenn andere, das bäuerliche Eigentum weniger belastende Mittel zur Verfügung stehen, um die Ziele des Umweltschutzes zu erreichen. Dann nämlich erwiesen sich die Belastungen der bäuerlichen Betriebe schon mangels Erforderlichkeit als verfassungswidrig. ➔

pflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Gemeinschaft dienen.“ Dieses Gebot der Sozialpflichtigkeit richtet sich allein an den Gesetzgeber. Dieser muss den Ausgleich zwischen landwirtschaftlicher Produktion und den Belangen des Umweltschutzes stets neu justieren. Dabei ist freilich nicht zu übersehen, dass die Entwicklung seit Jahrzehnten nur eine Richtung kennt: nämlich zulasten der bäuerlichen Produktion. Das führt zu der Frage, ob das Eigentumsrecht hier Grenzen zu setzen in der Lage ist.

Verhältnismäßigkeit muss gewahrt bleiben

Tatsächlich stellt die Verfassung normative Strukturen bereit, die die Diskussion um die Belastungsgrenzen des privaten bäuerlichen Grundeigentums zu kanalisieren, zu rationalisieren und im Idealfall in einen allen Interessen gerecht werdenden Ausgleich zu überführen geeignet ist. Eine dieser verfassungsrechtlichen Argumentationsraster bietet die Dogmatik des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Danach muss jeder Eingriff in eine Eigentumsposition das Prinzip der Verhältnismäßigkeit (im weiteren Sinne) beach-

Prof. Dr. Otto Depenheuer ist Rechtswissenschaftler und lehrt Allgemeine Staatslehre, Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Universität zu Köln. Überdies sitzt er dem wissenschaftlichen Beirat der „Deutschen Stiftung Eigentum“ vor.

Foto: privat



Wissenschaftlich fundierte Alternativen nicht ignorieren

Tatsächlich stehen diese Alternativen bereit. Genannt sei hier das Potenzial der Gentechnik. Mit Hilfe der Gentechnik könnte der Einsatz traditioneller Pflanzenschutzmittel deutlich reduziert werden, gleichzeitig die Ernteerträge gesteigert und der Umweltschutz verbessert werden. Dieser in den meisten Regionen der Welt mit Erfolg praktizierten Technik begegnet allerdings in Europa und insbesondere in Deutschland nach wie vor großes politisches Misstrauen. Während die Vereinigten Staaten zusammen mit Israel, Japan, Argentinien und Brasilien mit Hilfe der Gentechnik konsequent den Weg in eine agrotechnisch innovative Landwirtschaft gehen, verharrt man in Deutschland in einer diffusen Abwehrhaltung. So verbietet etwa die GVO-Richtlinie der EU von 2001 bis heute praktisch die gesamte Gentechnik für die Zwecke der Nutzpflanzen. Dabei liegen nicht nur deren Vorteile auf der Hand. Spezifische genetische Veränderungen ermöglichen präzise Anpassungen der Pflanzen an die Veränderungen des Klimas. Die neuartige Technologie kann ferner Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelpreise für alle Verbraucher verbessern. Die empirisch belegten Fortschritte in der ganzen Welt werden aber vor allem durch die Erkenntnisse der Wissenschaft gestützt. Sowohl die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, die Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften sowie die Deutsche Forschungsgemeinschaft stellen gemeinsam fest: „Allerdings gehen (wir) davon aus, dass die verfahrenstechnischen Fortschritte der molekularen Züchtung nach wissenschaftlichem Erkenntnisstand keinen Vorsorgeanlass darstellen können, insbesondere da sich der ursprüngliche Risikoverdacht des EU-Gesetzgebers von 1990 selbst bei der klassischen Gentechnik nicht bewahrheitet hat und weiterhin nur hypothetische Risiken diskutiert werden“ (Wege zu einer wissenschaftlich begründeten, differenzierten Regulierung genomeditierter Pflanzen in der EU, Stellungnahme 2019, S. 32).

Förderung einer modernen Landwirtschaft statt immer neuer Belastungen der Betriebe

Wenn die Erfahrungen im gesamten nichteuropäischen Ausland sowie die wissenschaftliche Expertise von drei der renommiertesten wissenschaftlichen Einrichtungen in Deutschland sich für den Einsatz einer innovativer, technologiebasierten Landwirtschaft aussprechen, dann bildet das bewusste politische Ignorieren dieser gentechnischen Möglichkeiten eine Grenze für weitere Eingriffe in die bäuerlichen Betriebe. Denn diese erweisen sich als nicht erforderlich, weil alternative, weniger belastende Möglichkeiten der Problemlösung bestehen: nämlich die Förderung einer modernen, technologiefreundlichen Landwirtschaft. Das in Deutschland verbreitete Ressentiment gegenüber der Gentechnik sowie die dementsprechende, geradezu anachronistische Verweigerungshaltung der Politik bietet jedenfalls keinen verfassungsrechtlich tragfähigen Titel, die Lasten des Umweltschutzes allein und immer wieder den bäuerlichen Betrieben zu überwälzen.

Referentenentwurf Insektenschutzgesetz

Absage an Koop zwischen Landw und Naturschutz

Steffen Pinggen

Ende September hat das Bundesumweltministerium (BMU) offiziell den Verbänden einen Referentenentwurf für ein Insektenschutzgesetz zur Stellungnahme zugesandt, nachdem bereits seit Wochen über einen inoffiziell verbreiteten Entwurf diskutiert wird. Mit dem Gesetzentwurf setzt das BMU zentrale Teile des Aktionsprogramms Insektenschutz aus dem Herbst 2019 um.

Enthalten sind aus landwirtschaftlicher Sicht ein gesetzlicher Biotopschutz für artenreiches Grünland und Streuobstbestände und ein verpflichtender Gewässerabstand von 10 Metern an allen Gewässern. Daneben sind erste Rahmenregelungen zur Reduzierung der Lichtverschmutzung und einige Hinweise zum Flächenverbrauch vorgesehen. Nicht enthalten sind aber die im Aktionsprogramm Insektenschutz vorgesehenen Verbote für Herbizide und biodiversitätsschädigende Insektizide in den meisten Schutzgebietskategorien des nationalen Naturschutzrechts sowie in FFH-Gebieten und als Option für die Länder in Vogelschutzgebieten. Diese Regelungen plant das Bundeslandwirtschaftsministerium im landwirtschaftlichen Fachrecht.

Ein Affront für viele Landwirte

In einer ersten Bewertung sieht der Deutsche Bauernverband den Gesetzentwurf als Affront für die vielen Landwirte an, die in der Vergangenheit freiwillig artenreiches Grünland, Streuobstwiesen und Gewässerrandstreifen geschaffen und erhalten haben. Dieses freiwillige Engagement nun mit einer gesetzlichen Verpflichtung zu bestrafen und die Förderfähigkeit zu gefährden, ist genau das falsche Signal