

---

---

# **Landwirtschaftliches Klimaschutzrecht\***

## **Franz-Joseph Peine\*\***

---

den verehrten Jubilar lernte Verfasser vor ca. 30 Jahren auf einer internationalen Konferenz zum Umweltschutzrecht in Warschau kennen. Wir beide sahen sehr schnell, dass eines unserer wissenschaftlichen Interessengebiete das Landwirtschaftsrecht war. Auf diesem Gebiet habe ich seitdem immer geforscht<sup>1</sup>. Es bietet sich deshalb an, den Jubilar mit einem Beitrag zu ehren, der diesem Interessengebiet entstammt.

Eine der wichtigsten Aufgaben des Umweltschutzrechts ist zur Zeit der Schutz des Klimas; es geht um eine Verringerung des Fortschreitens der Erderwärmung. Es stellt sich die Frage, welchen Beitrag das Landwirtschaftsrecht zur Problemlösung leisten kann.

---

\* Stark gekürzte und auf das Wesentliche beschränkte Fassung eines 2012 in Linz gehaltenen Vortrags, den ich aktualisiert und auf den neuesten Stand gebracht habe. Die ursprüngliche Fassung ist betitelt: „Landwirtschaft und Klimaschutz“ und erschienen in NuR 2012, S. 611-619. Auch gedruckt in: IUR/IUTR (Hg.), Europäisches Klimaschutzrecht und erneuerbare Energien, Recht der Umwelt Bd. 39, 2014, S. 73-92.

\*\* Professor em. Dr. Dr. h.c. Franz-Joseph Peine, Europa Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Juristische Fakultät.

<sup>1</sup> S. Das Recht der Errichtung von Biogasanlagen, mit Andrea Radcke und Lothar Knopp, 2009, 250 S.; Bodenschutzrecht im Wandel – Ausgewählte Beiträge von 1987-2011, Schriften zum Umweltrecht Bd. 170, hgg. von Lothar Knopp, 2011, 449 S.; Bemerkungen zum Verhältnis von Landwirtschaft und Umweltschutz aus rechtlicher Sicht, in: Festschrift Zoltan Novotni, Budapest 1991, S. 267-278.; Bodenschutz, in: Rengeling (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht Bd. 2, 1998, § 80, S. 1078-1108; Neufassung in ders. (Hg.), Handbuch Bd. 2 1. Teilbd., 2. Aufl. 2003, § 79, S. 1271-1321; Quantitativer Bodenschutz – innerhalb und außerhalb des Bundes-Bodenschutzgesetzes, in: Dolde (Hg.), Umweltrecht im Wandel, Festschrift 25 Jahre Gesellschaft für Umweltrecht, 2001, S. 537-558; Der Beitrag des europäischen Rechts für einen effektiven Bodenschutz, in: Köck (Hg.), Bodenschutz- und Altlastenrecht unter europäischem Einfluss, 2008, S. 97-112; Einige Aspekte des Bodenschutzes außerhalb des Bundes-Bodenschutzgesetzes – Tamás Prugberger zur Vollendung seines 70. Lebensjahres, in: Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica, TOMUS XXVI/2, 2008, S. 651-664; Das Recht der Biogasanlagen – ein Bestandsaufnahme, in: UTR Bd. 127, 2014, S. 63-100; Landwirtschaft und Umweltschutz in Deutschland, AgrarR 1994, S. 385-388; Landwirtschaftliche Bodennutzung und Bundes-Bodenschutzgesetz, NuR 2002, S. 522-530; Bodenschutz außerhalb der Bodenschutzgesetze – der Beitrag des Naturschutzrechts, NuR 2007, S. 138-143; Entprivilegierte gewerbliche Tierhaltungsanlagen, LKV 2014, S. 385-391.

## 1. Einleitung

„Klima ist die örtlich charakteristische Häufigkeitsverteilung atmosphärischer Zustände und Vorgänge während eines hinreichend langen Zeitraums, der so zu wählen ist, dass die Häufigkeit der atmosphärischen Zustände und Vorgänge den typischen Verhältnissen am Bezugsort gerecht wird.“<sup>2</sup> Klima ist deshalb nicht das die Erde umgebende Gasgemisch. Es besteht aus atmosphärischen Zuständen und Vorgängen, die sich aus vielfältigen Beziehungen zwischen den differenten Umweltmedien ergeben<sup>3</sup>. In der Folge bildet einen Eingriff in das Klima nicht die „Verschmutzung“ der Atmosphäre. Ein klimatisch relevanter Eingriff ist eine schädliche Beeinflussung der Wechselwirkungen zwischen der Atmosphäre, dem Wasserkreislauf und der Sonneneinstrahlung.

Die Atmosphäre ist eine „Senke“ – „Senke“ ist ein Umweltmedium (z. B. die Luft), in das Stoffe (in die Luft: Emissionen) eingeleitet werden<sup>4</sup>. Die Senke „Atmosphäre“ wird überbelastet, wenn die Einleitung klimaschädlicher Gase in sie zu einem Temperaturanstieg führt. Das geschieht, wenn die in ihr vorhandene Menge an sogenannten Treibhausgasen steigt. Als Grenze des noch erträglichen Temperaturanstiegs bis zum Ende dieses Jahrhunderts werden 2<sup>0</sup> C genannt<sup>5</sup>. Dieser Anstieg entspricht einer prognostizierten CO<sub>2</sub>-Konzentration von 350–440 ppm. In diesem Sinne ist *Klimaschutz Bekämpfung des Treibhauseffekts*<sup>6</sup>. Klimaschutz ist ferner Bekämpfung des Ozonschichtabbaus<sup>7</sup> – um dieses Problem geht es im Folgenden indes nicht.

Klimaschädliche Gase/Treibhausgasen sind Kohlendioxid (= CO<sub>2</sub>), Methan (= CH<sub>4</sub>), Lachgas (= N<sub>2</sub>O), Hydrofluorkohlenwasserstoff (HFC), Perfluorkohlenwasserstoff (PFC) und Schwefelhexafluorid (= SF<sub>6</sub>). Diese Gase werden im Folgenden als THG-Emissionen bezeichnet.

Mit Blick auf die Relation „Landwirtschaft–Klimaschutz“ ist zuerst festzustellen, ob bei „landwirtschaftlichem Betrieb“ CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> und N<sub>2</sub>O entstehen<sup>8</sup>. Wenn die Frage zu bejahen ist, muss analysiert werden, ob Normen existieren, die der Emissionsentstehung Grenzen setzen (*direkt* klimaschützendes Landwirtschaftsrecht). Fehlt es daran, ist nach indirekt wirkenden Instrumenten zu suchen (*indirekt* klimaschützendes Landwirtschaftsrecht).

<sup>2</sup> Murswieck, in: Sachs (Hg.), Grundgesetzkommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 20a Rn. 27.

<sup>3</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung, 2010, S. 40.

<sup>4</sup> Enquete-Kommission des deutschen Bundestags „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Deutscher Bundestag (Hg.), Die Industriegesellschaft gestalten, 2011, S. 51. In der Literatur findet sich auch die eingeschränkte Bedeutung, dass „Senke“ ausschließlich ein Medium sei, welches CO<sub>2</sub> aufnehmen könne, also Moore, Wälder und Feuchtgebiete.

<sup>5</sup> Sachverständigenrat (Fn. 3), S. 46.

<sup>6</sup> Näheres bei Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 263.

<sup>7</sup> Kloepfer, ebd., S. 261.

<sup>8</sup> Dass die weiteren klimaschädlichen Gase im Rahmen der Landwirtschaft nicht entstehen können, ist evident.

## 2. Klimarelevantes landwirtschaftliches Handeln

In Deutschland findet sich eine Definition des Begriffs „Landwirtschaft“ in § 201 BauGB<sup>9</sup>. Nach dieser Vorschrift ist „Landwirtschaft“ insbesondere „der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden landwirtschaftlichen Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsockstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei.“ Diese Definition ist auch für weitere Rechtsbereiche anerkannt<sup>10</sup>. Sie kann hier zugrunde gelegt werden. Von den erfassten Tätigkeiten interessieren in diesem Zusammenhang der Ackerbau einerseits und die Weidewirtschaft/Tierhaltung andererseits.

Als klimaschädliches landwirtschaftliches Handeln werden in Deutschland folgende Vorgänge identifiziert<sup>11</sup>:

1. *Landnutzung als solche*: Freisetzung von CO<sub>2</sub> und CH<sub>4</sub>;
2. *Landnutzungsänderungen*: Umwandlung von Mooren und Waldflächen zu Ackerland, Umwandlung von Grünland in Ackerland: Freisetzung von CO<sub>2</sub> und CH<sub>4</sub>;
3. *Ausbringung und Lagerung von Dünger*: N<sub>2</sub>O;
4. *tierische Verdauung*: CH<sub>4</sub>.

Nach der NABU-Studie „Klimaschutz in der Landwirtschaft – Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen“ beträgt der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland rund 11 %<sup>12</sup>. Während in Deutschland im Jahr 2011 nach Aussagen des Umweltbundesamts die emittierten Treibhausgase um 2 % gegenüber dem Vorjahr zurückgingen – auf 917 Mio t – und Deutschland damit seine Klimaziele übererfüllte, stieg der Ausstoß des als besonders klimaschädlich geltenden N<sub>2</sub>O um 2,3 % an als Folge des um 14 % gesteigerten Einsatzes von Stickstoffdünger in der Landwirtschaft<sup>13</sup>. Angesichts der damit belegten praktischen Bedeutung des Aufbringens von Dünger auf landwirtschaftlich genutzten Boden sowie des Düngemittelrechts ist die Beantwortung der Frage von Bedeutung, welche Möglichkeiten dieses Recht bietet, klimaschützend zu wirken.

## 3. Klimaschützendes Landwirtschaftsrecht

Umweltrelevante Regeln<sup>14</sup> für die Landwirtschaft existieren in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen. Es gibt stoffbezogene Vorschriften: das DüngeG

<sup>9</sup> BauGB = Baugesetzbuch. Im Folgenden Gesetz = G.

<sup>10</sup> Ihre Geltung ist unterstellt z. B. in dem Beitrag von *Möker*, Landwirtschaft und Ökologie, in: Koch (Hg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, S. 880.

<sup>11</sup> S. z. B. Naturschutzbund Deutschland [NABU] e.V. (Hg.), „Klimaschutz in der Landwirtschaft – Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen“, 2010, S. 4.

<sup>12</sup> Ebd., S. 4.

<sup>13</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung = FAZ v. 13.4.2012, S. 13; FAZ v. 15.5.2012, S. 11.

<sup>14</sup> Literatur zum Landwirtschaftsrecht bei *Möker* (Fn. 10).

(DüG)<sup>15</sup>, die DüngemittelVO (DüMV)<sup>16</sup> und die DüngeVO (DüV)<sup>17</sup> zum einen, das Pflanzenschutzgesetz (PflSchG)<sup>18</sup> mit seiner AnwendungsVO<sup>19</sup> zum anderen (dieses Recht soll hier nicht interessieren). Ferner sind umweltmedienbezogene Gesetze zu beachten: das WasserhaushaltsG (WHG)<sup>20</sup>, das Bundes-BodenschutzG (BBodSchG)<sup>21</sup> und das Bundes-ImmissionsschutzG (BImSchG)<sup>22</sup>. Letzteres betrifft landwirtschaftliche Tätigkeiten in Anlagen, also vor allem Tierhaltung und –aufzucht in Ställen und Käfigen<sup>23</sup>.

Die vorhandene rechtswissenschaftliche Literatur zum Thema „Landwirtschaftsrecht“ kennt den Begriff „Klimaschützendes Landwirtschaftsrecht“ nicht. Zum „Klimaschutzrecht als solchem“ gibt es (eine) rechtswissenschaftliche Begriffsbestimmung(en) sowie Darstellungen und Abhandlungen zu Detailfragen<sup>24</sup>. Die Relation „Landwirtschaft–Klimaschutz“ ist bislang juristisch nicht analysiert worden. In der Folge fehlen Auseinandersetzungen formaler wie inhaltlicher Art zur Kategorie „Klimaschützendes Landwirtschaftsrecht“. Es gibt deshalb auch keine Aussagen zum Verhältnis „Landwirtschaft–Stoffrecht“ unter dem Aspekt „Klimaschutz“.

**3.1. Direkter Klimaschutz durch Landwirtschaftsrecht.** Dem Landwirtschaftsrecht zuzurechnende Normen mit dem Klimaschutz als direktem Regelungsziel gibt es weder auf europarechtlicher noch auf deutscher Ebene.

Klimaschutzrecht gibt es auf völkerrechtlicher, europäischer und nationaler

<sup>15</sup> DüngG v. 9.1.2009, BGBl. I S. 54, zuletzt geändert durch Art. 370 V v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

<sup>16</sup> Verordnung (= VO) über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (Düngemittelverordnung – DüMV) v. 16.12.2008, BGBl. I S. 2524, zuletzt geändert durch V v. 27.5.2015, BGBl. I S. 886.

<sup>17</sup> VO über die Verwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) i. d. F. der Bekanntmachung v. 27.2.2007, BGBl. I S. 221, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 36 G v. 24.2.2012, BGBl. I S. 212.

<sup>18</sup> Das „G zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechts“ v. 6.2.2012, BGBl. I S.148, enthält in Art. 1 die Neufassung des „G[es] zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz)“; durch Art. 2 wird das PflanzenschutzG i. d. F. der Bekanntmachung v. 14.5.1998 (BGBl. I S. 971, 1527, 3512), das zuletzt durch Art. 4 des G[es] v. 2.11.2011 (BGBl. I S. 2162), geändert wurde, aufgehoben. – Darstellung des Pflanzenschutzrechts z. B. durch *Pache*, in: Koch (Fn. 10), S. 662 .

<sup>19</sup> VO über Anwendungsverbote für Pflanzenschutzmittel (PflanzenschutzmittelVO) v. 9.3.2005, BGBl. I S. 734; es gibt ferner die Pflanzenschutz–SachkundeVO v. 28.7.1987, BGBl. I S. 1752, die VO über Pflanzenschutzmittel und Pflanzenschutzgeräte (PflanzenschutzmittelVO) v. 9.3.2005, BGBl. I S. 734, und die VO über die Anwendung bienengefährlicher Pflanzenschutzmittel (BienenschutzVO) v. 22.7.1992, BGBl. I S. 1410.

<sup>20</sup> G zur Ordnung des Wasserhaushalts (WasserhaushaltsG – WHG) v. 31.7.2009, BGBl. I 2585, zuletzt geändert durch Art. 320 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

<sup>21</sup> G zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-BodenschutzG – BBodSchG) v. 17.3.1998, BGBl. I S. 502, zuletzt geändert durch Art. 101 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

<sup>22</sup> G zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) i. d. F. der Bekanntmachung v. 29.9.2002, BGBl. I S. 3830, zuletzt geändert durch Art. 76 Zehnte ZuständigkeitsanpassungsVO v. 31.8.2015, BGBl. I S. 1474.

<sup>23</sup> 4. BImSchV Anhang Nr. 7.1.

<sup>24</sup> S. z. B. *Kloepfer* (Fn. 6), S. 258 .

Ebene: dargestellt sei das „Ausgangsrecht“. *Völkerrechtlich* ist das sogenannte Kyoto-Protokoll relevant, welches unter anderem die sogenannten handelbaren Emissionsrechte einführt<sup>25</sup>. Dem folgt *europarechtlich* die Richtlinie (R) 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 (in Kraft getreten am 25.10.2003) über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RI 96/61/EG des Rates<sup>26</sup>; sie bestimmt, das Handelssystem zum 1.1.2005 in den Mitgliedstaaten einzuführen; bis zum 3.12.2003 waren verschiedene Umsetzungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten durchzuführen; der nationale Zuteilungsplan war bis zum 31.3.2004 nach Brüssel zu melden<sup>27</sup>. In Erfüllung dieser Pflichten ergriff *Deutschland* folgende Maßnahmen: Seit dem 15.7.2004 ist das Treibhausgas-EmissionshandelsG (TEHG)<sup>28</sup> wirksam; ergänzt wird das TEHG durch das ZuteilungsG 2007 (ZuG)<sup>29</sup>; ferner gilt die VO über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (ZuV 2007)<sup>30</sup>. Basis des ZuG ist der Nationale Zuteilungs- oder Allokationsplan (NAP), der die Gesamtmenge an Treibhausgasen festlegt, die die *Energiewirtschaft* und die *Industrie* in Zukunft ausstoßen dürfen, sowie die Verteilung der Emissionsrechte auf die einzelnen Unternehmen. Die ZuV konkretisiert die Regeln und Mengen der Zuteilung von Emissionsberechtigungen und basiert ihrerseits auf

<sup>25</sup> Maßnahmen zugunsten des Klimaschutzes sind völkerrechtlich verbindlich von den einzelnen Staaten durch das sogenannte Kyoto-Protokoll v. 11.12.1997 gefordert. Dieses Protokoll konkretisiert die sogenannte Klimarahmenkonvention v. 9.5.1992. Sie will die Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau stabilisieren, auf dem eine gefährliche Störung des Klimasystems verhindert wird.

In Ausformung dieser Staatenverpflichtungen wurde im Kyoto-Protokoll verabredet, das die 39 Industriestaaten der UN-Klimarahmenkonvention jeweils individuell national, also für ihre Wirtschaft, Industrie und Private, Emissionsbegrenzungen akzeptieren.

<sup>26</sup> ABl. EG L 275 S. 32. Diese R ist durch die sogenannte VerbindungsR geändert worden, R 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.10.2004 zur Änderung der R 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. EU L v. 13.11.2004, S. 18. Ziel dieser R ist es, die projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls mit dem Gemeinschaftssystem zu verknüpfen. Die R trat am 13.11.2004 in Kraft und musste bis zum 13.11.2005 in nationales Recht umgesetzt werden. Dieses geschah durch das Projekt-Mechanismen-G, Art. 1 des G v. 22.9.2005, BGBl. I 2826. Zu diesem G *Hoffmann*, Herausforderung Klimaschutz, 2007, S. 137 mit weiteren Nachweisen.

<sup>27</sup> Ferner verabschiedete die Kommission Maßnahmen, die eine einheitliche Berichterstattung der am Emissionshandel beteiligten Unternehmen sicherstellen: Monitoring-Leitlinien v. 7.1.2004, KOM(2003)830 endg. Vervollständigt wird die Einführung des Emissionshandels durch die unmittelbar geltende EU-RegisterVO sowie die für 2006 erforderliche Umsetzung der EU-ErgänzungsR v. 13.11.2004 zur Einführung von JI/CDM in den EU-Emissionshandel: EU-RegisterVO v. 21.12.2004, VO (EG) Nr. 2216/2004 der Kommission, in Kraft am 29.12.2004, und sogenannte EU-ErgänzungsR 2004/101/EG v. 27.10.2004, in Kraft am 13.11.2004, ABl. EU L 338, S.18.

<sup>28</sup> G zur Umsetzung der R 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft v. 8.7.2004, BGBl. I S. 1578, dessen Art. 1 das eigentliche Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) enthält.

<sup>29</sup> G über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 26.8.2004, BGBl. I S. 2211.

<sup>30</sup> VO über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 31.8.2004, BGBl. I S. 2255.

den Verordnungsermächtigungen im TEHG und ZuG. Flankiert wird das Zuteilungssystem noch durch die EmissionshandelskostenVO 2007 (EHKostV 2007)<sup>31</sup>, die Regelungen zu den Gebühren aus Anlass von Amtshandlungen nach TEHG und ZuG enthält. – *Adressat dieser Normen ist die Landwirtschaft nicht.* – Daran hat sich auch nichts geändert durch das Recht, welches dieses „Ausgangsrecht“ entwickelt hat<sup>32</sup>.

### 3.2. Indirekter Klimaschutz durch Landwirtschaftsrecht – § 17

**BBodSchG.** Früher, das heißt: bis zum Inkrafttreten des BBodSchG im Wesentlichen am 1.3.1999, gab es nur punktuell wirkende Normen, die sich mit der landwirtschaftlichen Bodennutzung befassten<sup>33</sup>. Seit dem Wirksamwerden des BBodSchG behandelt dessen vierter Teil, der allein aus § 17 besteht, die landwirtschaftliche Bodennutzung. Soweit hier Formen der Landnutzung geregelt werden, die für das Entstehen von THG–Emissionen relevant sind, enthält dieses Recht indirekt wirkendes Klimaschutzrecht.

§ 17 BBodSchG differenziert zwischen den Relationen „landwirtschaftliche Bodennutzung – Gefahrenabwehr“ nach § 17 Abs. 3 BBodSchG einerseits und „landwirtschaftliche Bodennutzung – Verpflichtung zur Vorsorge“ nach § 17 Abs. 1 BBodSchG andererseits.

**a)** Nach § 17 Abs. 3 Hs. 1 BBodSchG wird die Pflicht zur Gefahrenabwehr nach § 4 BBodSchG durch die Einhaltung der in § 3 Abs. 1 BBodSchG genannten Pflichten erfüllt; § 17 Abs. 3 Hs. 1 BBodSchG hat lediglich deklaratorische Bedeutung<sup>34</sup>; die Pflicht zur Gefahrenabwehr regeln deshalb diejenigen Vorschriften, die § 3 Abs. 1 BBodSchG nennt<sup>35</sup>. – Enthalten die Vorschriften des § 3 BBodSchG keine Regelungen der Gefahrenabwehr, ist § 17 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG einschlägig. Diese Norm legt eine Prüfungshierarchie fest<sup>36</sup>. Es ist zunächst abzustellen auf die Grundsätze der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft, die § 17 Abs. 2 BBodSchG aufführt. Wenn diese Grundsätze keine Rückschlüsse auf bestehende Gefahrenabwehrpflichten zulassen, sind die übrigen Vorschriften des BBodSchG einschlägig. – In der Folge dieser Normsetzung ergibt sich für die Prüfung der Gefahrenabwehr ein dreistufiges Vorgehen.

**aa)** Auf einer *ersten Stufe* nach sind § 3 Abs. 1 BBodSchG zwei Normenkomplexe einschlägig: Nach Nr. 1 gehen die Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)<sup>37</sup>, soweit sie das Aufbringen von Abfällen zur Verwertung als Düngemittel

<sup>31</sup> VO über die Zuteilung von Treibhausgas–Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 v. 31.8.2004, BGBl. I S. 2255.

<sup>32</sup> S. dazu *Pral/Ewer*, Klimaschutz durch Energierecht, in: Koch (Fn. 10), S. 532.

<sup>33</sup> S. dazu *Peine*, Landwirtschaftliche Bodennutzung und Bundes–Bodenschutzgesetz, in: Knopp (Hg), Bodenschutzrecht im Wandel – Ausgewählte Beiträge von Franz-Joseph Peine von 1987 – 2011, 2011, S. 287.

<sup>34</sup> *Frenz*, Bundes–Bodenschutzgesetz, Kommentar, 2000, § 17 Rn. 34; übereinstimmende Auffassung in der Kommentarliteratur.

<sup>35</sup> *Frenz*, ebd.

<sup>36</sup> *Frenz*, ebd., § 17 Rn. 35.

<sup>37</sup> Das „Gesetz zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht(s)“ v. 24.2.1012, BGBl. I S. 212 enthält in seinem Art. 1 das „Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG)“.

i.S.d. § 1 DüG regeln, und die einschlägigen Rechtsverordnungen auf der Grundlage des KrWG und des (früheren) KrW-/AbfG sowie die Klärschlammverordnung (AbfKlärV)<sup>38</sup> dem BBodSchG vor; nach Nr. 4 gilt das Gleiche für die Vorschriften des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts<sup>39</sup>.

Betroffen von der Vorrangregelung ist zunächst § 11 KrWG, der die Anforderungen an die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlamm regelt. Den Begriff „Bioabfall“ definiert § 3 Abs. 7 KrWG; nach dieser Vorschrift sind „Bioabfälle [...] biologisch abbaubare pflanzliche, tierische oder aus Pilzmaterialien bestehende 1. Garten- und Parkabfälle, 2. Landschaftspflegeabfälle, 3. Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushaltungen, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe, aus dem Einzelhandel und vergleichbare Abfälle aus Nahrungsverarbeitungsbetrieben, 4. Abfälle aus sonstigen Herkunftsbereichen, die den in den Nummern 1 bis 3 genannten Abfällen nach Art, Beschaffenheit oder stofflichen Eigenschaften vergleichbar sind.“ Eine Definition des Begriffs „Klärschlamm“ findet sich im KrWG nicht.

§ 11 KrWG regelt die materiellen Anforderungen an die Verwertung von Bioabfall und Klärschlamm nicht selbst, sondern überlässt die Festlegung der Anforderungen nach § 11 Abs. 2, 3 KrWG Verordnungen; zu ihrem Erlass werden der Bund nach Abs. 2, 3, nach Abs. 4 die Länder ermächtigt für den Fall, dass der Bund untätig bleibt. Nach Absatz 2, 3 darf die Bundesregierung „zur Förderung der Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen, soweit es zur Erfüllung der Pflichten nach Abs. 1, § 7 Abs. 2–4 und § 8 Abs. 1 erforderlich ist, insbesondere festzulegen,

1. welche Abfälle als Bioabfälle oder Klärschlämme gelten,
2. welche Anforderungen an die getrennte Sammlung von Bioabfällen zu stellen sind,
3. ob und auf welche Weise Bioabfälle und Klärschlämme zu behandeln, welche Verfahren hierbei anzuwenden und welche anderen Maßnahmen hierbei zu treffen sind,
4. welche Anforderungen an die Art und Beschaffenheit der unbehandelten, der zu behandelnden und der behandelten Bioabfälle und Klärschlämme zu stellen sind sowie
5. dass bestimmte Arten von Bioabfällen und Klärschlämmen nach Ausgangsstoff, Art, Beschaffenheit, Herkunft, Menge, Art oder Zeit der Aufbringung auf den Boden, Beschaffenheit des Bodens, Standortverhältnissen und Nutzungsart nicht, nur in bestimmten Mengen, nur in einer bestimmten Beschaffenheit oder nur für bestimmte Zwecke in Verkehr gebracht oder verwertet werden dürfen.

Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 können entsprechend Satz 1 Nrn. 3–5 auch Anforderungen für die gemeinsame Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien festgelegt werden. Anforderungen nach Satz 1 Nrn. 4 und 5, auch i. V. m. Satz 2, können nicht festgelegt werden, soweit die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von

<sup>38</sup> Klärschlammverordnung (AbfKlärV) v. 15.4.1992, BGBl. I S. 912.

<sup>39</sup> Aufzählung oben ab Fn. 15.

Bioabfällen und Klärschlämmen durch Regelungen des Düngerechts gewährleistet ist. Durch Rechtsverordnung nach Abs. 2 Satz 1 können auch Verfahren zur Überprüfung der dort festgelegten Anforderungen an die Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen bestimmt werden, insbesondere

1. Untersuchungspflichten hinsichtlich der Wirksamkeit der Behandlung, der Beschaffenheit der unbehandelten und behandelten Bioabfälle und Klärschlämme, der anzuwendenden Verfahren oder der anderen Maßnahmen,
2. Untersuchungsmethoden, die zur Überprüfung der Maßnahmen nach Nr. 1 erforderlich sind,
3. Untersuchungen des Bodens sowie
4. Verfahren zur Überprüfung der Anforderungen entsprechend § 10 Abs. 2 Nr. 1–9 und Abs. 3.

Durch Rechtsverordnung nach Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 kann vorgeschrieben werden, dass derjenige, der bestimmte Bioabfälle oder Klärschlämme, an deren schadlose Verwertung nach Maßgabe des § 7 Abs. 2, 3, § 8 Abs. 1 und § 9 auf Grund ihrer Art, Beschaffenheit oder Menge besondere Anforderungen zu stellen sind, in Verkehr bringt oder verwertet, dies anzuzeigen hat, dazu einer Erlaubnis bedarf, bestimmten Anforderungen an seine Zuverlässigkeit genügen muss oder seine notwendige Sach- oder Fachkunde in einem näher festzulegenden Verfahren nachzuweisen hat.“ Entsprechend dem zitierten Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 existieren einschlägige Definitionen in der Bioabfallverordnung (BioAbfV)<sup>40</sup> und in der AbfKlärV.

Die BioAbfV gilt nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 für Bioabfälle und Gemische, die zur Verwertung auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzte Böden aufgebracht oder zum Zwecke der Aufbringung abgegeben werden; nach der Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 1 sind Bioabfälle Abfälle tierischer oder pflanzlicher Herkunft zur Verwertung, die durch Mikroorganismen, bodenbürtige Lebewesen oder Enzyme abgebaut werden können; es handelt sich insb. um die im Anhang 1 Nr. 1 aufgeführten Abfälle. – Die AbfKlärV gilt nach § 1 Abs. 1 für denjenigen, der „1. Abwasserbehandlungsanlagen betreibt und Klärschlamm zum Aufbringen auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Böden abgibt oder abgeben will, 2. Klärschlamm auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Böden aufbringt oder aufbringen will“; nach der Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 2 ist Klärschlamm „der bei der Behandlung von Abwasser in Abwasserbehandlungsanlagen einschließlich zugehöriger Anlagen zur weitergehenden Abwasserreinigung anfallende Schlamm, auch entwässert oder getrocknet oder in sonstiger Form behandelt. Rohschlamm ist Schlamm, der Abwasserbehandlungsanlagen unbehandelt entnommen wird. Die Entwässerung von Rohschlamm gilt nicht als Behandlung von Klärschlamm. In Kleinkläranlagen anfallender Schlamm gilt als Klärschlamm im Sinne dieser Verordnung. Als Klärschlamm im Sinne dieser Verordnung gelten auch Klärschlammkomposte und Klärschlammgemische. Klärschlammgemische sind Mischungen aus Klärschlamm

---

<sup>40</sup> Bioabfallverordnung (BioAbfV) v. 21.9.1998, BGBl. I S. 2955.



mit anderen geeigneten Stoffen nach Anlage 2 Tabellen 11 und 12 der Düngemittelverordnung in der jeweils geltenden Fassung. Klärschlammkomposte sind kompostierte Klärschlammgemische.“

Nach Satz 1 Nrn. 4 und 5, auch i. V. m. Satz 2, können Anforderungen nicht festgelegt werden, soweit die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung von Bioabfällen und Klärschlämmen durch Regelungen des Düngerechts gewährleistet ist. Düngemittel sind nach der Legaldefinition des § 2 Satz 1 Nr. 1 DüG vor allem Stoffe, die dazu bestimmt sind, unmittelbar oder mittelbar Nutzpflanzen zugeführt zu werden, um ihr Wachstum zu fördern, ihren Ertrag zu erhöhen oder ihre Qualität zu verbessern. Zu unterscheiden sind (einerseits) *Wirtschaftsdünger*: nach § 2 Satz 1 Nm. 2–6 DüG bestimmte tierische Ausscheidungen (auch mit Einstreu) wie Jauche, Stallmist sowie pflanzliche Stoffe, die im Rahmen der pflanzlichen Erzeugung oder in der Landwirtschaft anfallen oder erzeugt werden, sowie (andererseits) *Handelsdünger*: also industriell gefertigter Dünger (Kunstdünger), insb. die typisierten „EG-Düngemittel“ entsprechend der EG-DüngemittelVO<sup>41</sup>. Das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln regelt die DüMV, die Anwendung dieser Stoffe erfasst die DüV. – Das Aufbringen von Klärschlamm normiert die AbklärV.

Hinsichtlich des Düngens ist – neben der Einhaltung der in der DüV festgeschriebenen Ge- und Verbote – insbesondere auf folgende Details zu achten: Die Düngungsbilanz muss ausgeglichen sein – also muss die Zuführung von Nährstoffen die Entnahme von Nährstoffen durch das Wachsen der Pflanzen ausgleichen; bei mehrfacher Düngung muss die Düngegabe derart erfolgen, dass die Gefahr des „Austrags“ minimiert ist; bei jeder Düngung ist zu vermeiden, dass unbewirtschaftete Flächen gedüngt werden – Abstände sind einzuhalten, die Düngung auf direkt angrenzende Flächen ist zu reduzieren, bei Gewässern ist der Uferbewuchs zu erhalten<sup>42</sup>.

Mit Blick auf die umweltschützende Bedeutung des Düngemittelrechts als Ganzes einschließlich des Klärschlammrechts muss seine Wirkungslosigkeit konstatiert werden<sup>43</sup> – immer noch, wie die erwähnten Fakten belegen.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG im Rahmen der „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ betreffend die landwirtschaftliche Bodennutzung die Anwendung von Düngemitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts zu erfolgen hat; dieses Recht gelangte soeben zur Darstellung. Es enthält Dokumentationspflichten. Über seine Wirkung betreffend die Einhaltung des geltenden Rechts ist nichts bekannt<sup>44</sup>.

Alles in allem darf festgehalten werden, dass das in § 3 Abs. 1 BBodSchG geregelte Gefahrenabwehrrecht im Vergleich mit dem alten Recht der

<sup>41</sup> VO (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.10.2003 über Düngemittel, ABl. EU L 304 v. 21.11.2003, S. 1.

<sup>42</sup> S. zum Vorstehenden *Agena*, Der Vollzug der landwirtschaftlichen „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ nach § 5 Abs. 2 BNatSchG, NuR 2012, 197 (306).

<sup>43</sup> Der Präsident des Umweltbundesamts spricht in diesem Zusammenhang von einem chemischen Großversuch, s. Die Zeit Nr. 4 v. 17.1.2002, S. 26: Baustelle Bauernhof.

<sup>44</sup> *Agena*, NuR 2012, 197 (306), hält die Norm mit Recht für überflüssig. Über ihren praktischen Erfolg äußert er sich nicht.

landwirtschaftlichen Bodennutzung eine neue Regelung nicht gebracht hat. Seine praktische Bedeutung zugunsten von Umweltschutz in der Landwirtschaft ist gering.

**bb)** Jenseits des behandelten Abfallwirtschafts- und Düngemittelrechts enthält auf einer *zweiten Stufe* nach § 17 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG das Recht der guten fachlichen Praxis nach § 17 Abs. 2 BBodSchG Aussagen über Gefahren für den Boden als Folge der landwirtschaftlichen Bodennutzung. Durch sie kann der Boden verdichtet werden; er kann verloren gehen durch eine Bearbeitungsweise, die die Erosion fördert; der Boden kann seine Fruchtbarkeit verlieren. Dieses Recht ist hier nicht relevant.

**cc)** Nach § 17 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG sind auf der *dritten Stufe* die übrigen Vorschriften des Gesetzes zu beachten, also insb. die Regelungen der §§ 4 und 9 BBodSchG<sup>45</sup>. Dieses Recht ist hier nicht relevant.

**b)** § 7 BBodSchG befasst sich mit der Vorsorge für den Boden. Diese Vorschrift wird für die landwirtschaftliche Bodennutzung ersetzt durch § 17 Abs. 1, 2 BBodSchG<sup>46</sup>. Das Vorrangverhältnis ergibt sich aus § 17 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG; dass § 7 BBodSchG auch nicht subsidiär zur Anwendung gelangt, folgt aus § 7 Satz 5 BBodSchG; die Vorsorgepflicht wird nach alldem ausschließlich durch die gute fachliche Praxis erfüllt. Die Gegenstände bzw. Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung regelt § 17 Abs. 2 BBodSchG. Es geht um die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis zählen die in § 17 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG aufgezählten sieben Handlungsanweisungen; sie sind nicht vollständig<sup>47</sup>; sie sind hier nicht relevant.

**c)** Das Recht der landwirtschaftlichen Bodennutzung darf als wohl weitgehend wirkungslos bereits mit Blick auf seine Regelungsgegenstände bezeichnet werden. Seit jeher wird für dieses Recht ein großes Vollzugsdefizit beklagt. Daran haben die Verschärfungen der letzten Jahre nichts geändert. In der Folge gibt es ein wirkungsvolles mittelbares klimaschützendes Bodenschutzrecht nicht.

**3.3. Ergebnis.** Das hier analysierte Landwirtschaftsrecht könnte bezüglich des Aufbringens stickstoffhaltiger Düngemittel einen Beitrag zum Klimaschutz dadurch leisten, dass N<sub>2</sub>O nicht entsteht. Das Vollzugsdefizit verhindert diesen Beitrag. Im Übrigen ist das hier analysierte Recht klimaschutzneutral.

#### 4. Möglichkeiten der Reduktion von THG-Emissionen durch die Landwirtschaft

Die Reduktion von THG-Emissionen ist kein ausdrückliches Ziel der NitratR<sup>48</sup> und der sie in deutsches Recht umsetzenden DüV. Die DüV kann aber einen Beitrag

<sup>45</sup> Frenz (Fn. 34), § 17 Rn. 36.

<sup>46</sup> Frenz (Fn. 34), § 17 Rn. 4.

<sup>47</sup> Frenz (Fn. 34), § 17 Rn. 14.

<sup>48</sup> R 91/676/EWG des Rates v. 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. EG L 375 v. 31.12.1991, S. 1: 4–5.

leisten (s. Reduktion von  $N_2O$ ). Sie muss verschärft werden<sup>49</sup>. Nach der nationalen Stickstoff-Emissionsminderungsstrategie ergibt sich ein hohes Reduktionspotenzial. Dieses beläuft sich, ausgehend von einem aktuellen N-Überschuss nach Flächenbilanz von durchschnittlich 70 kg/ha/Jahr, bei einer Verschärfung der zulässigen Höchstmenge auf 50 kg/ha/Jahr auf 370 Gg N/Jahr. Die Ergebnisse einer Kosten-Wirksamkeitsanalyse zur flächenweiten Verschärfung der DüV zeigen, dass die Kosten für die Reduzierung von 1 kg N-Überschuss mit durchschnittlich 0,9–1,3 € sehr gering zu werten sind. Um die Stickstoffüberschüsse weiter zu senken, wird außerdem empfohlen,

1. die  $NH_3$ -Verluste an die Atmosphäre und die Stickstoff-Deposition auf die bewirtschaftete Fläche zu den in der DüV zulässigen Stickstoffüberschüssen hinzuzurechnen, wodurch sich die tatsächlichen Überschüsse noch erheblich erhöhen würden;
2. die Ausbringungsmengen von Düngemitteln z. B. durch eine Kontingentierung von N-Mineraldünger mit Hilfe von Düngeplänen zu senken;
3. eine Konkretisierung und stärkere Kontrolle von Ausbringungszeitpunkten durchzuführen, die sich verstärkt am Bedarf der Pflanze orientieren;
4. den anzurechnenden pflanzenverfügbaren Stickstoffanteil in Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft anzuheben;
5. die pflanzlichen Anteile von Gärrückständen auf die maximale Ausbringungsmenge für organischen Stickstoff mit Wirtschaftsdünger anzurechnen und konkrete Vorgaben zur Berücksichtigung von Gärrückständen im Nährstoffvergleich zu machen;
6. eine Flächenbindung in der Tierhaltung auf 2 GV/ha festzulegen (im Rahmen des Förder- und/oder Ordnungsrechts).

Inwieweit das hohe Reduktionspotenzial der DüV genutzt werden kann, hängt von ihrer korrekten Anwendung einschließlich der Überwachung der Anwendung ab.

## 5. Gesamtergebnis

Es gibt nach alledem die Möglichkeit, mit Hilfe des Landwirtschaftsrechts die Klimabilanz der Landwirtschaft zu verbessern: durch die Verschärfung der DüV und die konsequente Überwachung der Einhaltung ihrer Bestimmungen.

---

---

<sup>49</sup> S. zum Folgenden NABU (Fn. 11), S. 11.