

## Zum Begriff der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung baurechtlicher Festsetzungen

DIRK HAGEMANN

Institut für landwirtschaftliche Bauforschung

### 1 Zum Problem der Begriffsbildung

In dem Maße, wie die berufsmäßige Landwirtschaft und hier besonders die auf Produktion von Nahrungsgütern intensiv ausgerichtete Veredelungswirtschaft in die politischen Schlagzeilen gerät, ist auch Anlaß geboten, über den Begriff *Landwirtschaft* nachzudenken. Es könnte ja sein, daß Landwirtschaft in Frage gestellt, gescholten oder verteidigt wird, wobei sie mit dem, was man heute begriffsnotwendigerweise darunter verstehen sollte, nur noch partiell zu tun hat.

Ausgehend vom üblichen Vorgang der Begriffsbildung und der Findung von Legaldefinitionen soll untersucht werden, ob und wo sich der Begriff *Landwirtschaft* in der deutschen Gesetzgebung niederschlägt und welche Ansätze und Notwendigkeit einer Fortentwicklung festzustellen sind.

#### 1.1 Allgemeine Vorbemerkungen

Begriffe sind – erkenntnistheoretisch formuliert – die mit Wörtern verbundene abstrakte Vorstellung von Gegenständen; sie enthalten das Wesen der jeweiligen Sache\*1). Eine andere, im Ergebnis auch kaum abweichende lexikalische Auffassung\*2) spricht von durch unmittelbare geistige Schau gewonnener idealer Ergänzung der vermittelten sinnlicher Wahrnehmung gegebenen Einzelobjekte; eine solche Umschreibung bezieht den Vorgang der Begriffsbildung schon mit ein. Die Psychologie stellt hier heraus, wie durch Abhebung und Gliederung einzelner Gegenstände stufenweise aus allgemeinen Gegebenheiten der Anschauung bzw. der Wahrnehmung prägnante Begriffe entstehen. Sich dies zu vergegenwärtigen, dürfte auch für die Beschäftigung mit dem in Bewegung geratenen Landwirtschaftsbegriff nicht unwichtig sein. Da Begriffe der menschlichen Kommunikation dienen, sollten sie brauchbar, sollen dank Eindeutigkeit praktikabel sein. Diese Eigenschaft läßt sich allerdings erst im konkreten Fall einer Begriffsbildung bzw. -klärung durch Definition testen. Je brauchbarer in diesem Sinne ein Begriff, desto eher läßt sich über seine Benutzung in entsprechenden Fachkreisen Konsens erzielen\*3).

#### 1.2 Begriffsverwendung in der Gesetzgebung

Von gewisser, ja grundlegender Bedeutung sind Begriffsbildung und -verwendung in der Gesetzgebung. Man kann hinzufügen: im Umgang mit Gesetzen überhaupt. Schon das

\*1) Vgl. Brockhaus-Enzyklopädie, 17. Aufl. (1970) zu „Begriff“ und „Begriffsbildung“.

\*2) So in Knauer's Lexikon, Aufl. 1959.

\*3) Als Beispiel könnte der in der DIN 320 (Blatt 1) geführte Begriff der (technischen) Normung benannt werden, der umschrieben wird als „die planmäßige, unter Beteiligung aller jeweils interessierten Kreise gemeinschaftlich durchgeführte Vereinheitlichungsarbeit auf gemeinnütziger Grundlage. Sie erstrebt eine rationelle Ordnung und ein rationelles Arbeiten in Wissenschaft, Technik, Wirtschaft und Verwaltung“.

Wort „Gesetz“ ist zu einem Begriff geworden. In der heutigen Zeit unterscheidet man in der deutschen Rechtssprache zwischen materiellem Gesetz und nur förmlichem Gesetz. So sind auch Rechtsverordnungen inhaltlich gesehen materielle Gesetze (ohne förmliches Gesetz zu sein), hingegen Verwaltungsverordnungen oder -vorschriften, wie etwa die TA-Luft, nicht. Nur Gesetze im materiellen Sinne sind für den Bürger unmittelbar bindend.

Gesetze des Staates arbeiten mit Begriffen verschiedenster Art und Bedeutungsschwere. Häufig sind die sogenannten unbestimmten Rechtsbegriffe, genauer gesagt: unbestimmte Gesetzesbegriffe, wie etwa „Gemeinwohl“, „Treu und Glauben“, „erhebliche Beeinträchtigung“, „einwandfreie Gestaltung“, die erst durch Verwaltungs- oder Gerichtsorgane auf ihren konkreten Gehalt im Einzelfall zurückgeführt werden müßten\*4). Wie sich aus der Begriffsverbindung im erkenntnistheoretischen Sinne gedankliche Urteile ergeben, deren Ausdruck „Sätze“ genannt werden können\*5), so entwickelt der Gesetzgeber aus der Verknüpfung von Rechtstatsachen oder Sachverhalten mit Rechtsfolgen die von der jeweiligen parlamentarisch-demokratischen Mehrheit gewünschten Zielvorstellungen und bringt sie systemadäquat zum Ausdruck. Zu den substantivischen Begriffen besonderer Prägekraft sind in den Gesetzen solche zu rechnen wie z. B. „Raumordnung“, „Umweltschutz“, „Wasserversorgung“, „Verkehrssicherung“ und „Wohnbedürfnisse“\*6), aber eben auch *Landwirtschaft*. Die zielgerichtete Verbindung eines solchen gesetzlichen Landwirtschaftsbegriffes mit anderen Begriffen oder Aussagen führt zu Vorstellungen oder Leitbildern des jeweiligen Gesetzgebers. Mit je höherem Bestimmtheitsgrad ein solcher Begriff ausfällt, desto leichter und einheitlicher lassen sich diese Leitbilder in praktische Politik umsetzen.

#### 1.3 Der rechtliche Begriff von Landwirtschaft

Der Begriff, den die Rechtsordnung von *Landwirtschaft* gebildet hat, hat schon mit der allgemeinen Bedeutung dieses Phänomens im vorwissenschaftlichen Sprachgebrauch zu tun. Es gibt eine Wechselwirkung zwischen ihnen. Folgen wir zunächst wieder der Brockhaus-Enzyklopädie\*7), so ist *Landwirtschaft* ein Gewerbe der Urproduktion, bei dem durch Nutzung der Bodenkräfte pflanz-

\*4) Vgl. Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 10. Aufl., S. 89.

\*5) Wolff, H.J.: Begriff und Kriterium der Wahrheit. – In: Gegenwärtige Probleme des internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie. O.O. 1953, S. 531.

\*6) Vgl. etwa § 1 (6) BBauG.

\*7) Siehe Fußnote 1.

liche und tierische Rohstoffe erzeugt werden. Auch H ö t z e l \*8) versteht unter tatsächlichen und ökonomischen Gesichtspunkten die Landwirtschaft als auf Erwerb gerichtete Urproduktion, die regelmäßig darum notwendigerweise pflegliche Nutzung des Bodens (eben zum Zwecke der Gewinnung von Bodenerzeugnissen für Mensch und Tier) beinhaltet. Wenn man von Urprodukten redet, schwingt in solcher Aussage geschichtlicher Stellenwert mit.

Aus dem Lateinischen war für diese landwirtschaftliche Urproduktion der Ausdruck „agricultura“ jahrhundertlang geläufig und wurde später direkt in die spanische, englische und französische Sprache bis auf den heutigen Tag entlehnt. Anders im deutschen Sprachraum. Im Mittelalter war agricultura, wie man aus schriftlichen Quellen weiß, gleichbedeutend mit menschlichem Tun im „ackerwerg, wynwerg, forstwerg und gartenwerg“\*9). Allerdings verwendete man das kürzere „cultura“ auch wohl synonym für Feld, Zelge, Esch und Kamp\*10). Wenn nun S m o l l a \*11) hervorhob, unter dem Begriff von Landwirtschaft „in einer sehr weit gefaßten Bedeutung“ müsse man den Anbau von Pflanzen und die Haltung von Tieren „um eines wirtschaftlichen Nutzens willen“ verstehen, so setzte er gedanklich wohl doch schon bei einer späteren historischen Situation an, als Haustiere nicht mehr nur – wie in selbstgenügsamen, selbstversorgenden Kleinwirtschaften – auf den Äckern und in den Wäldern gehalten, sondern bereits Schritte zur „rationalen Landwirtschaft“ getan waren, zu der dann auch langsam wachsende Viehbestände gehörten. Auch T h ü n e n (1826) u. a. legten danach die Betonung auf die rationale Komponente des Landbaues. Damals leisteten sie Pionierdienste, denn noch zu T h a e r s Zeiten sprach man in Preußen offiziell – und damit kommen wir zum Rechtsbegriff – auch von „Landkultur“\*12).

Auch in anderen deutschen Bundesstaaten bürgerte sich zunehmend L a n d w i r t s c h a f t ein, wo man vordem meist von „Ökonomie“\*13) gesprochen hatte. Berufliche Bildungsstätten wurden gegründet; als zwei Beispiele seien nur aufgeführt die ganz frühe „Thüringische Landwirt-

\*8) In: Handwörterbuch des Agrarrechts, 1981, Band 1, S. 120. H. meint jedoch, Landwirtschaft sei nicht „Produktion organischer Massen“.

\*9) So S u d h o f f: Die Stellung der Landwirtschaft im System der mittelalterlichen Künste. – In: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie (1956), S. 13. Hier kann man auch nachlesen, daß G o e t h e diese vorwiegend manuelle Erwerbsarbeit (in der agricultura) zu den „strengen Künsten“ des Mittelalters rechnete. F r i e d r i c h II. von Preußen soll sie im gleichen Sinne die „erste aller Künste“ genannt haben. Cultio agris war ursprünglich ja auch soviel wie Bearbeitung, Bepflanzung, Pflege von Feld, Acker, ja allen unbauten Landgrundstücken.

\*10) Worauf K r z y m o w s k i auf Seite 101 seiner „Geschichte der deutschen Landwirtschaft“ hingewiesen hat. A b e l „Die drei Epochen der Landwirtschaft“ (1962) hat als mittelalterliche Landwirtschaft in Deutschland die (2.) Stufe der „Vergetreidung“ herausgearbeitet. Als spätere 3. Stufe diejenige ausgangs der Ökonomie des 18. Jh. zu Beginn der Industrialisierung Europas.

\*11) Zum Problem der Entstehung der Landwirtschaft. – In: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie (1964), S. 1 ff.

\*12) Vgl. Das Preußische Edikt vom 14.9.1811 „Zur Beförderung der Landkultur“, dessen § 5 freilich schon doch „landwirtschaftlich benutzte Grundstücke“ erwähnt. T h a e r hatte bekanntlich im selben Jahr seine Grundsätze über „rationelle Landwirtschaft“ entwickelt. Diese Bedeutung von „Landkultur“ hat sich begrifflich in den Kulturämtern bis in unsere Zeit hin erhalten.

\*13) Auf den „oikonomikos“ bei X e n o p h o n u. a. griechischen Schriftstellern zurückgehend (so B ü s c h e r: Die Griechen legten die Fundamente. – In: Ausbildung und Beratung, Hrsg.: AID (1986), S. 33.

schafts-gesellschaft“ (1762)\*14) und das „Nassauische Institut für Landwirtschaft in Wiesbaden“ (1818). Ein „Landwirtschaftsgesetz“ kündigte sich zwar offenbar noch nirgends an, aber der Übergang zum rechtlichen Begriff von L a n d w i r t s c h a f t war gegeben, und man hatte mit der bewußten Einschränkung der bodenbezogenen Urproduktion auf solche mit der Intention der Gewinnerzielung („rationell“) somit zugleich auch eine deutlichere Vorstellung von berufsmäßiger Landwirtschaft zugrunde gelegt für viele spätere begriffliche Festlegungen in materiellen Staatsgesetzen, die dann nicht mehr so leicht in Gefahr gerieten, wie in Zeiten der Begriffsjurisprudenz in unangemessener Weise von sozialen und ökonomischen Verhältnissen oder Gesichtspunkten zu abstrahieren. Wie man sieht, wäre ein Landwirtschaftsbegriff v o r 200 Jahren zwar ärmer an inhaltsbestimmenden Merkmalen, aber dafür weiteren Umfangs gewesen als derjenige, der sich dann mit dem Aufkommen der modernen Landwirtschaftstheorien Bahn brach \*15).

Nun muß man noch ein paar weitere Aspekte erwähnen. Wichtig für den Ackerbau als der Hauptsäule der damaligen Landwirtschaft waren auch Früchte wie Hanf und Flachs, die wesentlich später überhaupt keine Komponenten mehr sein sollten; dafür gewann der systematische Feldfutterbau schon seit etwa 1780 stark an Bedeutung. Andererseits war noch unbekannt die Zierpflanzen-, Friedhofs- und Landschafts-Gärtnerei als erwerbsmäßige Erscheinungsform des Landbaues, wenn man das nahe Umfeld der Fürstenhöfe einmal ausklammert.

Schaut man auf die Zeit des späteren deutschen Kaiserreichs und der bis 1945 nachfolgenden Staatsgebilde, so sind der Deutsche Landwirtschaftsrat (1872), das Preußische Landwirtschaftskammer-Gesetz (1894), das Reichs-Siedlungsgesetz (1918) und das Reichs-Erbhofgesetz (1933) zu erwähnen, in denen der Begriff L a n d w i r t s c h a f t – mehr oder weniger deutlich – eine Art amtlicher bzw. gesetzlicher Sanktionierung erfuhren\*16). Zum Beschluß eines solch kursorischen Durchblicks durch die neuere Geschichte des Landwirtschaftsbegriffs bis in die Gegenwart läßt sich festhalten, daß L a n d w i r t s c h a f t unter den Waren erzeugenden und Dienste leistenden Gewerben im weiteren Sinne, die man in unserer Zeit zusammenfassend „Wirtschaft“ oder „Volkswirtschaft“ nennt, eine zwar

\*14) So nach A b e l, a.a.O., S. 62.

\*15) Die oben (Fußnote 8) erwähnte Umschreibung H ö t z e l s fußt ja wohl auf der ähnlichen Formulierung in P a r e y's Landwirtschafts-Lexikon, 7. Auflage, 2. Band, 1957, wonach Landwirtschaft angeblich direkt auf die Sammlertätigkeit frühzeitiger Generationen folgte, und diese letztere auf den 1811 veröffentlichten Thesen A l b r e c h t T h a e r s.

\*16) Das Reichs-Siedlungsgesetz vom 11.8.1919 (Archiv für Innere Kolonisation, Bd. XII, S. 79 ff.) handelte zunächst von der „Schaffung neuer Ansiedlungen ... höchstens auf die Größe einer selbständigen Ackernahrung“. Freilich kommen in seinen §§ 4, 11a, 12 und 22 ff. auch die Begriffe „landwirtschaftliche Grundstücke“, „hauptberuflich ausgeübte Landwirtschaft“, „landwirtschaftliche Betriebszählung“ und „landwirtschaftliche Nutzfläche“, „landwirtschaftliche Arbeiter“ sowie „landwirtschaftliche Betriebe“ vor. Erst in der Verordnung der Deutschen Siedlungsbank vom 26.9.1930 heißt es, diese Anstalt solle gemäß § 1 RSG „die Begründung neuer landwirtschaftlicher Stellen und die Vergrößerung landwirtschaftlicher Kleinstellen“ fördern. Eine Vorläufer-Verordnung zum RSG hatte schon eindeutiger von „landwirtschaftlichem Siedlungsland“ gesprochen, das 14 Jahre später Reichserbhofgesetz hingegen gönnte dem Begriff des „land- und forstwirtschaftlichen Besitzes“ nur wieder ein Schattendasein. Begriffe wie „Bauernfähigkeit“ und „Ackernahrung“ – vor allem aber der „Erbhofbauer“ standen ideologisch im Mittelpunkt; vgl. Kröschell „Landwirtschaftsrecht“ 2. Aufl., S. 49.

wichtige Rolle, aber doch – insoweit dem anderen Urproduktionsbereich Bergbau verwandt – schon eine Sonderrolle spielt. Dabei hebt sie sich, wie ihr Name andeutet, von diesem nächsthöheren Gattungsbegriff der Wirtschaft (im allgemeinen) durch ihre dem Land bzw. dem Boden gewidmete Beschäftigung ab.

#### 1.4 Vorbefund in der Gesetzgebung der Bundesrepublik

Gefragt war, wo sich in der heutigen Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland der Begriff Landwirtschaft niederschlägt. Das sogenannte Landwirtschaftsgesetz des Bundes vom 5.9.1955\*17) hat die unter 1.3 skizzierte allgemeine Vorstellung von Landwirtschaft ähnlich wie das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Art. 74 („landwirtschaftliche Erzeugung“) ohne Definitionsversuch übernommen.

Anders das auch viel jüngere baden-württembergische Gesetz\*18), das in seinen Förderungsabsichten wesentlich konkreter wird und es von daher offensichtlich für angezeigt hält, Begriffsmerkmale unter dem Aspekt landwirtschaftlicher Dienste zu katalogisieren. – Ein weiteres Gesetz mit der typischen Zielstellung der Landwirtschaftsförderung ist das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL)\*19), das in die Systematik des Arbeits- und Sozialrechts gehört und einen kulturartenbezogenen Begriff definiert.

Das Gesetz über die Verwendung von Gasöl durch die Betriebe der Landwirtschaft\*20) hat als Abgrenzungskriterium die Art der Landwirtschaftsbetriebe eingeführt.

In der Abfolge der hier zu besprechenden Bundesgesetze wäre sodann das Flurbereinigungsgesetz vom 16.3.1976\*21) zu nennen, in dessen Vorspann oder Grundlagenteil man am ehesten eine Definition von Landwirtschaft (außer im Landwirtschafts-Gesetz) vermuten könnte. Sie fehlt jedoch.

Die großen Umweltgesetzeswerke des Bundes wie Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) sowie die Naturschutzgesetze von Bund und Ländern haben allein schon wegen ihrer kennzeichnenden Flächen- und Raumbezuges Bedeutung für die Landwirtschaft. Einzig der § 33 des WHG\*22), § 15 AbfG\*23) und – mittelbar – die 4. DVO zum BImSchG\*24) nehmen aber auf

sie Bezug. Auf die besondere landwirtschaftliche Problematik des Landschafts- und Naturschutzes wird unter 2.3 noch näher eingegangen. Ein Bundesgesetz, dessen Abgrenzungskriterien die land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse sind, ist das Ernährungs-Sicherstellungsgesetz vom 24.8.1965\*25). Zwei über unseren Bereich noch mehr hinausgreifende Gesetze sind das Bewertungsgesetz und das Grundstücks-Verkehrsgesetz. Das Bewertungsgesetz\*26) versteht unter Landwirtschaft Ausnutzung der Fruchtbarkeit des Bodens zu bestimmten Zwecken. Ähnlich stellt es § 13 des Einkommensgesetzes\*27) auf die Produktion organischer pflanzlicher Masse ab, die stets der Landwirtschaft unterfällt.

Im Grundstücks-Verkehrsgesetz\*28) wie neuerdings im § 585 BGB\*29) wird Landwirtschaft in ähnlicher Richtung definiert.

Hier muß auch das Höferecht kurz erwähnt werden, weil das Sondererbrecht etwa der in der seinerzeit britischen Besatzungszone eingeführten Höfeordnung\*30) oder die südwestdeutschen Anerbengesetze ausschließlich die Fortführung landwirtschaftlicher Betriebe bzw. Besitzungen meinen und regeln.

Das Bundesraumordnungsgesetz beschäftigt sich bei der Aufzählung der raumordnerischen Grundsätze u. a. mit der „landwirtschaftlichen Bodennutzung“ bzw. der „landwirtschaftlichen Nutzung“\*31).

Eine besondere Berücksichtigung schon bei der Sichtung der Landwirtschafts-Begriffe in den markantesten Bundesgesetzen, die von mehr oder weniger starker Relevanz für landwirtschaftliche Betätigung sind, verdient die Stellung der Landwirtschaft im Bauplanungsrecht. Der gegenwärtige Befund kann noch mehr Interesse erwarten, seitdem dieser Bereich des Bau- und Bodenrechts im laufenden Jahr in ein neues Baugesetzbuch des Bundes überführt und dabei gegenüber bisherigen Regelungen streckenweise novelliert werden soll.

Landwirtschaftsbetriebe spielen bekanntlich eine herausragende Rolle im ersten Abschnitt des 3. Teils des Bundesgesetzes (BBauG)\*32), der die (bebauungsrechtliche) Zulässigkeit von Vorhaben regelt. In § 35 Abs. 1 (Zi 1, 2 und 3) sowie Abs. 4, Abs. 5 (Zi 1 bis 4a) und Abs. 6

\*25) BGBl I, S. 938 und 1465.

\*26) Vom 26.9.1974 (BGBl I, S. 2369). In diesem Zusammenhang muß auch § 13 EStG Erwähnung finden, weil hier ein in gewisser Beziehung sehr weiter Landwirtschaftsbegriff alle Produktion von Pflanzen und Pflanzenteilen mit Hilfe der Naturkräfte umfassen will, also auch etwa Rasensoden- oder Jährlingsproduktion in Baumschulen. Andererseits kann bei überwiegender Verkaufstätigkeit o.a. Dienstleistungen dies den Ausschlag für eine insgesamt gewerbliche Steuerpflichtigkeit geben.

\*27) Vom 21.6.1979 (BGBl I, S. 721).

\*28) Vom 28.7.1961 (BGBl I, S. 1091). Hier eine ähnliche Umschreibung wie im BBauG.

\*29) Im Zuge der Pachtrechtnovellierung von 1985.

\*30) In der Fassung vom 26.7.1976 (BGBl I, 1933).

\*31) Vom 8.4.1965 (BGBl I, S. 306). Landwirtschaftliche Bodennutzung wünscht sich der Gesetzgeber auf dafür „gut geeigneten Böden“. Landeskultur scheint davon, als ein anderer förderungswürdiger Bereich, abgesetzt zu sein.

\*32) In der Fassung vom 18.8.1976 (BGBl I, S. 2256).

\*17) BGBl I, S. 565.

\*18) Baden-Württembergisches Landwirtschafts- und Landeskulturngesetz vom 14.3.1972 (GBl S. 74).

\*19) Von 1957 in der Fassung vom 14.9.1965 (BGBl I, S. 1448).

\*20) Von 1967 in der Fassung vom 8.9.1969 (BGBl I, S. 1589).

\*21) Vom 16.3.1976 (BGBl I, S. 546).

\*22) Vom 16.10.1976 (BGBl I, S. 3017). § 33 behandelt den erlaubnisfreien Wasserbezug für den „landwirtschaftlichen Hofbetrieb“ u.a.

\*23) In der Fassung vom 5.1.1977 (BGBl I, S. 41), geändert durch Gesetz vom 28.3.1980 (BGBl I, S. 373).

\*24) In der neuen Fassung vom 24.7.1985 (BGBl I, S. 1594).

sind der landwirtschaftliche Betrieb, der Landwirt und der Landarbeiter angesprochen. Die Privilegierung landwirtschaftlicher Betriebe durch § 35 BBauG gegenüber anderen („sonstigen“) Vorhaben im gemeindlichen Außenbereich setzt wiederum „Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes“ voraus und eben diese definiert de lege lata § 146 BBauG. Er begreift Landwirtschaft „insbesondere“ als Ackerbau, Wiesen- und Weidewirtschaft, aber auch der Erwerbsgartenbau, der Erwerbssobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei werden aufgeführt. Im Zentrum dieser Begriffsbildung stehen wieder – wie auch beim GAL z.B. – verschiedene Hauptkulturararten, eben der Ackerbau, die Grünland-Wirtschaft und der Erwerbssobstbau. Die anderen Bereiche fallen hiervon quantitativ kräftig ab.

Die auf § 2 (8) BBauG \*33) basierende Baunutzungsverordnung (BBauNVO) \*34) regelt Art und Maß der im Rahmen des Bundesbaugesetzes möglichen baulichen Nutzung, und zwar insbesondere durch das Angebot definierter Bauflächen und Baugebiete als Planungsmuster. Landwirtschaftsbetriebe bzw. landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen, aber auch die „Wirtschaftsstellen“ landwirtschaftlicher Betriebe sind gesetzliche Begriffe, die die Beziehung zu unserer Thematik herstellen, allerdings keine volle Kongruenz zur Landwirtschaft nach § 146 BBauG \*35).

Man könnte noch weitere Bundes- und Ländergesetze anziehen, die wesentlichen Rechtsquellen aus dem Bundesrecht sind aber hiermit aufgeführt. Im zweiten Teil der Untersuchung sollen die Definitionsunterschiede einerseits, aber auch Definitionsdefizite andererseits deutlich gemacht werden. Erwähnung finden sollen aber hier noch § 8 des EWG-Anpassungsgesetzes \*36) und ein nichtrechtlicher Definitionsversuch, der insofern zum Vorbefund zählen mag als er die heutige allgemeine (im Sinne von mehrheitliche) Ansicht, also die öffentliche Meinung vom Wesen der Landwirtschaft noch einmal in Erinnerung rufen kann: Landwirtschaft als „geplante oder gelenkte Nutzung der biologischen Erzeugungsfähigkeit von Pflanzen- und Tierbeständen zum Zwecke der Versorgung der Menschen mit Nahrungsmitteln und Rohstoffen“ \*37).

## 2 Zur Legaldefinition von Landwirtschaft

Es erscheint sinnvoll, diesen Abschnitt wiederum zu untergliedern nach Darlegungen zu den eigentlich landwirt-

\*33) In der Fassung von 1960 ursprünglich der Abs. 10 des § 2.

\*34) In der Fassung vom 15.9.1977 (BGBl I, S. 1757).

\*35) Wirtschaftsstellen/Hofreiten landwirtschaftlicher Betriebe sind – vom Erwerbsgartenbau und Weinbau abgesehen – in der Regel nur geringfügige Anteile der Gesamtfläche eines Betriebes. Dieser zeichnet sich als „Flächennutzungseinheit“ (im Sinne von Schulte/Voggenreiter: Kriterien für die Abgrenzung von Stadt- bzw. Nutzungsstruktureinheiten (1985)) üblicherweise auch durch relativ geringen Versiedlungsgrad (0 bis 20 %) als Sekundärkriterium aus.

\*36) Er besagt, daß „zur beschleunigten Eingliederung der Landwirtschaftsbetriebe in den gemeinsamen Markt“ Anpassungshilfen vorgesehen werden sollten, und – § 6 – „Landwirtschaftliche Betriebe im Sinne dieses Gesetzes“ sollten die Landwirtschaftsbetriebe nach GAL sein.

\*37) So das Sondergutachten des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen (März 1985). Andere Akzente setzt wieder die Begriffsumschreibung des Arbeitskreises für Naturschutz und Landschaftspflege (1984) in ihrer INFO 4 über „Begriffe aus Ökologie, Umweltschutz und Landschaftsnutzung“: Auf Landbewirtschaftung basierender Sektor der Volkswirtschaft, gekennzeichnet durch Landbau, Sonderkulturen und zugehöriges landwirtschaftliches Gewerbe.

schafts-relevanten Gesetzen und zu den übrigen vorerwähnten Bundesgesetzen. Außerdem soll in einem Exkurs vom engeren Thema der Blick auf einige unbestimmte Gesetzesbegriffe im Natur- und Landschaftsschutzrecht gelenkt werden.

### 2.1 Die Definition in landwirtschaftsrelevanten Gesetzen

Das Landwirtschaftsgesetz beinhaltet zwar schon in seinem Titel den Begriff Landwirtschaft, nimmt aber wider Erwarten von jeder Art Begriffsdefinition Abstand und setzt eine gleichgerichtete Vorstellung von einem allgemeinen, offenbar nicht in Frage zu stellenden Begriff von Landwirtschaft voraus. Weder wird Landwirtschaft von generellen Zielen oder Zwecken her noch von Betriebszuschnitt (Familien-, Gemeinschafts- oder andere Betriebe), Einkommensumfang, Hauptproduktionsrichtung, Kulturararten oder spezifisch betrieblicher Tätigkeit bzw. Intensität her definiert \*38). Auch beschränkt sich der Inhalt dieses knapp gehaltenen Programmgesetzes im wesentlichen auf die Verpflichtung der Bundesregierung zu jährlicher Berichterstattung über die Lage der Landwirtschaft nach Betriebsgrößen, -typen und -systemen und auf die Vergleichslohnforderungen zugunsten der in der Landwirtschaft berufstätigen Personen. Genauer: auf die Anerkennung der Forderung, die soziale Lage der Landwirtschaft an vergleichbare Berufsgruppen anzupassen. So kann man hier tatsächlich von einem Defizit in der Begriffsdefinition bezüglich des gesetzesspezifischen Landwirtschaftsbegriffes sprechen und daraus herleiten, daß man andere, bundesweit gültige Gesetze (vgl. Art. 74 und 91a GG), die die sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für vielerlei Formen von Landwirtschaft zu fixieren versuchen, ebenso als Gesetze mit vergleichsweise Landwirtschaftsrelevanz sehen kann.

So gehören das GAL und das Gasölverwendungsgesetz ihrer ausschließlich auf Land- und Forstwirtschaft gemünzten Vorschriften wegen hier behandelt. Bedingt können hierzu auch die gesetzlichen Regelungen des Bodenrechts (Landpacht-, Grundstücksverkehrs- und Flurneuordnungsrecht) sowie das entsprechende Umweltrecht gezählt werden, hingegen kaum wegen ihrer verbreiteten Anwendung auf nicht-landwirtschaftliche Lebenssachverhalte das Bauplanungsrecht (BROG, BBauG und BauNVO) sowie das Landschaftsrecht, so daß sich erst die nächsten Unterabschnitte auf die letzteren näher einlassen. Die übrigen oben erwähnten Rechtsquellen wurden nur vorgestellt, um im dritten Abschnitt punktuell auf sie zurückkommen zu können. Auch sie sind natürlich nicht vollständig \*39).

Beim Altershilfegesetz (GAL) wird – in § 1 (3) – nicht die Landwirtschaft als Teil der Gesamtwirtschaft, sondern der landwirtschaftliche Unternehmer-Begriff eingeführt, der auf alle Unternehmen der Land- und Forstwirtschaft einschl. des Wein-, Obst-, Gemüse- und Gartenbaus sowie der Teichwirtschaft incl. Fischzucht abhebt; also wird er nach Kulturararten differenziert. Allerdings muß das Unternehmen eine auf der Bodenbewirtschaftung beruhende Existenzgrundlage bilden, aber der engere herkömmliche Bereich der Landwirtschaft wird – anders als

\*38) Vom 5.9.1955 (BGBl I, S. 565). Dieses Gesetz stellt allerdings auf eine Betriebsführung ab, die auf nachhaltige Ertragssteigerung gerichtet ist, jedoch kann auch in der Reduzierung von Aufwand durch einen NE-Betrieb bei reiner Selbstversorgung eine Erwerbstendenz liegen.

\*39) Vgl. Hötzel a.a.O., der von 40 solcher Rechtsquellen insgesamt spricht.

im Grundstücksverkehrsgesetz oder Bundesbaugesetz (siehe weiter unten) – inhaltlich nicht weiter umschrieben \*40).

Im Sinne des Gasölverwendungsgesetzes sind Landwirtschafts-Betriebe vor allem solche, die „durch Bodenbewirtschaftung oder durch mit Bodenbewirtschaftung verbundene Tierhaltung pflanzliche oder tierische Erzeugnisse gewinnen“. Als Ausführung von Arbeiten zur Gewinnung solcher Erzeugnisse gelten hier übrigens auch beispielhaft die Durchführung von Meliorationen auf Flächen, die zu einem bereits vorhandenen Betrieb der Landwirtschaft gehören, und die Unterhaltung von Wirtschaftswegen, deren Eigentümer Inhaber eines Landwirtschaftsbetriebes ist – also spezifische Arbeiten unter Einsatz von Schleppern und anderen Arbeitsmaschinen. Vielleicht ungewollt klingt hier eine zukunftsweisende Komponente an:

Das Landpachtrecht ist soeben in der Form novelliert worden, daß sich in § 585 BGB eine grundlegende Landwirtschafts-Definition wiederfindet: Landwirtschaft sind die „Bodenbewirtschaftung und die mit der Bodennutzung verbundene Tierhaltung, um pflanzliche oder tierische Erzeugnisse zu gewinnen sowie die gartenbauliche Erzeugung“.

Landwirtschaft im Sinne des Grundstücksverkehrsgesetzes ist die „Landbewirtschaftung und die mit Bodennutzung verbundene Tierhaltung, um pflanzliche und tierische Erzeugnisse zu gewinnen“, besonders nämlich Ackerbau, Wiesen- und Weidewirtschaft, Erwerbsgarten- und -obstbau, Weinbau und – weil man wohl schon bei diesem Gesetz eine weitergehende Auffassung von Landwirtschaft vorgezeichnet sah \*41) – auch die Fischerei in Binnengewässern.

Wie oben schon angedeutet, beantwortet das Flurbereinigungsgesetz die Frage nach einer Legaldefinition von Landwirtschaft nur mit Fehlanzeige. Sein Ziel ist die Besserung von Produktions- und Arbeitsbedingungen und es macht dabei keinen Unterschied nach Betriebsstrukturen (etwa Groß- und Familienbetrieben) oder nach Betriebszweigen.

Ebensowenige finden wir im Abfallbeseitigungsgesetz eine Definition von Landwirtschaft; auch dieses glaubte ohne eine Umschreibung von Landwirtschaft oder wenigstens „landwirtschaftlicher Düngung“ auskommen zu können, wie wohl es in seinem § 15 doch auf das „übliche Maß der landwirtschaftlichen Düngung“ eingeht.

Schließlich das WHG \*42); sein Inhalt gibt für unsere Thematik offensichtlich zur Zeit noch nichts her.

---

\*40) Noell: Die Altershilfe für Landwirte. 9. Aufl., S. 110, zieht daraus den Schluß, daß „reine Schweinemäster“ und „Landwirtschaftsgärtner“ nicht „landwirtschaftliche Unternehmer“ im Sinne von § 1 (3) GAL sind. Beim Gartenbau müßte man m.E. bei erkennbaren Bodenzusammenhängen zu extensiver Auslegung kommen. Ebenso etwa bei Wanderschäferi, die ja gleichfalls Hauptbetrieb sein kann. So wohl auch im Ergebnis Krašný: Vortrag auf der Frühjahrstagung der DGAR in Kassel 1985. A.A. Hötzel, S. 122, a.a.O.

\*41) Vgl. Fußnote 28.

\*42) S. Fußnote 22.

2.2 Die Definition in anderen Rechtsquellen des Bundes – mit besonderen Anforderungen des Bauplanungsrechtes

Für das Bauplanungsrecht hat die Legaldefinition von Landwirtschaft in § 146 BBauG zur Zeit eine partielle Schlüsselposition bei der Zulassung landwirtschaftlicher Wohn- und Betriebsgebäude. Eine besondere Bedeutung kommt ihr gegenwärtig mangels höherrangiger oder weitergehender gesetzlicher Definition in anderen Rechtsquellen (Verfassung, Bundesraumordnungsgesetz, Landwirtschaftsgesetz) aber auch ohnehin zu. Man kann feststellen, daß die Definition des BBauG einen Wirtschaftsbereich, dessen Konturen lange nicht mehr so feststehend wie noch vor 50 Jahren erscheinen, mit dem Vorzug einer erläuternden Aufzählung verschiedener Landbewirtschaftungsformen ausstattet. Diese beispielhafte Benennung beinhaltet Flexibilität im Hinblick auf eine Weiterentwicklung von Rechts-tatsachen \*43). Solche Eigenschaft war bereits mit der Erfassung des § 146 BBauG aus dem Jahre 1960 vorgegeben. Mit der Zeit hat sich die höchstrichterliche Judikatur zunächst als Begriffsausdehnung bis zu dem Punkt hin entwickelt, wo unmittelbare Bodenertragsnutzung einerseits und die planmäßige eigenverantwortliche Bewirtschaftung des Bodens zum Zwecke solcher Nutzung als Voraussetzungen für Landwirtschaft angesehen wurden \*44). Die Novellierung des BBauG im Jahre 1976 modifizierte den § 146 insoweit, als die Aufzählung um die Passage „die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei“ ergänzt wurde. Von einer rassereinen Durchsetzung des Prinzips der unmittelbaren Bodenertragsnutzung als einer von zwei Voraussetzungen für das Vorliegen von Landwirtschaft konnte also nicht die Rede sein. Immerhin muß man bei einem Definitionsvergleich der unter 2.1 und 2.2 behandelten Gesetze bemerken, daß sich dieser Grundsatz selbst im Bewertungsnetz hinter anderen Vokabeln erkennen läßt; ja die Gewinnung organischer, und zwar pflanzlicher und tierischer Erzeugnisse durch (und dies expressiv verbi) Ausnutzung der Bodenfruchtbarkeit birgt als Landwirtschaftsdefinition sogar mehr Stoff für eine solche Interpretation als das Bauplanungsrecht, dessen § 35 BBauG den nur unvollkommenen Landwirtschafts-Begriff des § 146 nicht etwa klarer auffächert, sondern schlicht voraussetzt. Vom Grundstücksverkehrsgesetz abgesehen, auf das sich Begründungen der BBauG-Novellierung von damals beriefen, kostet es bei anderen Rechtsquellen schon einige interpretatorische Mühe, den so herausgefilterten Sinn des § 146 sogleich wieder zu entdecken.

---

\*43) Vor Jahrzehnten beurteilten Fachleute die Situation noch anders als vielleicht heute. Kroeschell: Landwirtschaftsrecht. 2. Aufl., sah z.B. 1966 die Schallgrenze zwischen Landwirtschaft und Nicht-Landwirtschaft (im Sinne des BBauG) mitten durch den Wirtschaftszweig hindurchgehend. Das OVG Lüneburg (E vom 28.10.1983 in: Agrarrecht (1985), S. 109) meinte noch, echte Bodennutzung läge nicht vor, wenn in einem Gewächshaus (-Gartenbaubetrieb) Pflanzen in Blumentopfregalen lediglich gelagert, besonnt und gewässert werden. Siehe weiter unter 3.1 und die Fußnoten 56, 64 und 73.

\*44) Zuletzt BVerwGE vom 19.4.1985 in: Baurecht 1985, S. 545. So wie Erbguth, „Rechtliche Abgrenzungsfragen der Stadterhaltung“ (in DVBl 1985, S. 1355) das Kriterium der unmittelbaren Bodennutzungsregelung für die Abgrenzung zwischen Bauplanungsrecht und Länderbaurecht als „wenig ergiebig“ bezeichnete, so können auch in diesem engen Bezug gegen allzu starres Beharren auf direkter Bodennutzung angesichts der so vielfältig zu registrierenden abweichenden Verkehrsanschauungen Bedenken aufkommen. Für den BGH spielte schon 1952 zur Frage der Zugehörigkeit des Gartenbaus und zur Landwirtschaft die Verkehrsanschauung eine Rolle.

### 2.3 „Ordnungsgemäße Landwirtschaft“ bzw. „landwirtschaftliche Bodennutzung“

In der Diagnose der Landwirtschaftsbegriffe und ihrer Definition in Bundesgesetzen fehlte bis hierher das Bundesnaturschutzgesetz. § 1 (3) BNatSchG schickt voraus, der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft komme für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie (die Landwirtschaft z.B.) diene in der Regel den Zielen des Gesetzes. § 8 BNatSchG, der die Behandlung von Eingriffen in Natur und Landschaft regelt, bestimmt sodann in seinem Absatz 7, die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße Bodennutzung sei nicht als Eingriff in Natur und Landschaft zu sehen.

In den Ländergesetzen über Naturschutz und Landschaftspflege \*45) zu diesem Rahmengesetz des Bundes findet sich weitgehend gleichlautendes. Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes ist – nur soweit ergibt sich eine, sicher unvollständige Definition – eine Bodennutzung mit zentraler Bedeutung für die Erhaltung von Landschaft. In den bislang behandelten Bundesgesetzen ist dieser Gedanke in Umschreibungen von Landwirtschaft, Landwirt oder Landwirtschaftsunternehmen nicht zu finden.

Kołodziejcok \*46) versteht unter einer nachhaltig leistungsfähigen Landwirtschaft eine solche, die langfristig auch ökologisch richtig ist (sein muß!) und Ebersbach \*47), von der anderen Seite her schlußfolgernd, ergänzt: nur in Ausnahmefällen laufe eine Wirtschaftsweise, die auf lange Frist ökonomisch richtig angelegt sei, ökologischen Belangen zuwider. Die Frage ist nur, ob in einer Zeit, in der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Sinne von Produktivitäts-Quantität die Parole war, überhaupt tendenziell und mit spürbarer Aussicht auf Optimierung ökonomische und ökologische Motive aufeinander zulaufen konnten oder ob dies nicht eher Zufallsergebnisse günstiger Konstellationen im Einzelfall waren. Das Motto „Ökonomie und Ökologie dürfen keine feindlichen Brüder sein“ \*48) vermag zum Nachdenken anzuregen, auf welchen Feldern im buchstäblichen wie im übertragenen Sinne Landwirte das eine tun können (rationell wirtschaften) ohne das andere zu lassen (z.B. viel weniger Pflanzenschutzmittel oder Stickstoffdünger einzusetzen). Evtl. kann der Zwitterbegriff der ordnungsgemäßen Landwirtschaft und der ordnungsgemäßen landwirtschaftlichen Bodennutzung ersetzt werden, wenn Judikative und Exekutive ökologische Landbewirtschaftung konkretisieren, d.h. ein Beziehungsgefüge sichtbar machen können. Das wäre dann mehr als eine „ökologische Tönung“ bei der Interpretation von ordnungsgemäßer Landwirtschaft. Ein neuer Begriff von „Landbewirtschaftung“, ins Gesetz übernommen, würde demgegenüber noch eine Verbesserung sein, wenn er zum Ausdruck bringen kann, daß Landwirtschaft auch auf Einhaltung des ökologischen Gleichgewichts in der jeweiligen Landschaft angelegt sein muß. Die Naturschutzgesetze arbeiten mit dem Begriff des

\*45) Z.B. das Niedersächsische Naturschutzgesetz vom 20.3.1981.

\*46) Kołodziejcok: Bundesnaturschutzgesetz-Kommentar. (Sammlung Burhenne Umwelt-Recht, Band 6.) Anmerkung 33 zu § 1.

\*47) Ebersbach: Die Privilegierung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung im Naturschutzrecht. – Beilage II/81 zu Agrarrecht 11/1981, S. 26 ff.

\*48) So der Titel einer pflanzenbaulichen Betrachtung von Dambröth in: Agrarübersicht 1986, S. 32 ff., der auch den Terminus „Landbewirtschaftung“ benutzt und dem Ansatz Hötzels nahekommt.

Eingriffs in eine Landschaft; je weniger in diesem Sinne Landwirtschaft eingreift, desto besser kommt sie ihrem neuerdings von der Gesellschaft so betont erwarteten Dienst nach \*49). Seitdem die Bundesregierung ihr Bodenschutzkonzept vorgelegt hat und an Schlußfolgerungen auch für die „Regeln guter fachlicher Praxis“ arbeitet, ist eigentlich auch zusätzlicher Bedarf an einer übergreifenden Legaldefinition moderner Landbewirtschaftung deutlich geworden \*50). Man kann nicht das Bewußtsein der Landwirte in Richtung Umweltschutz ändern und schärfen, wenn nicht zugleich das Bewußtsein der Gesellschaft in Richtung einer neu-akzentuierten und akzeptierten Landwirtschaft seinen Niederschlag findet.

Grundsätze für eine „ordnungsgemäße Landbewirtschaftung“ hat das badenwürttembergische Ernährungsministerium mit Erlaß vom 28.12.1984 deklariert \*51). Echt neu dürften Hinweise darauf sein, daß ordnungsgemäße Landbewirtschaftung auch die Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen zum Ziel haben kann und daß ein Leistungsniveau angestrebt sein soll, das sich unter anderem auch nach den ökologischen Erfordernissen richtet. Die landbauliche Beratung durch die Landwirtschaftsämter erstreckt sich nach diesem Erlaß auch auf zu beachtende Maßnahmen für „standortgemäße Bodenbewirtschaftung“ hinsichtlich des Kulturartenverhältnisses, der Fruchtfolge, der Bodenbearbeitung, der Nährstoffversorgung und des Pflanzenschutzes. Der Erlaß geht bei all dem davon aus, daß die Bestimmungen von WHG und Landeswassergesetz von all „diesen Grundsätzen unberührt“ bleiben. Diese Einsicht deckt sich mit zahlreichen Äußerungen im Schrifttum, die zur ordnungsgemäßen Landwirtschaft im Sinne des Naturschutzrechts ganz selbstverständlich immer die Berücksichtigung der geltenden Gesetze rechnen \*52).

Anders als das BNatSchG, dem auch das Novellierungsbegehren der Bundesregierung vom Januar dieses Jahres \*53) keine diesbezügliche neue Nuance geben will, hat das Bundeswaldgesetz eine präzise Vorstellung von umfassender forstwirtschaftlicher Bodennutzung. Dieses Gesetz \*54) versteht unter (quasi „ordnungsgemäßer“) Waldbewirtschaftung in seinem § 1 (1) die Erhaltung zweier Hauptfunktionen: der wirtschaftliche Nutzen des Waldes (Nutzfunktion) und seine Bedeutung für die Umwelt, insbesondere „für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung“ (Schutz- und Erholungsfunktion).

\*49) „Erhaltung der Lebensgrundlagen“ heißt es. Von Salzwedel kennt man die Kennzeichnung betreffender Regionen als „Agrarlandschaft mit ihren Lebensraumfunktionen“. Grass: Freizeit und Agrarlandschaft. – In: Berichte über Landwirtschaft (1972), S. 185 sah die „Erhaltung und Gestaltung von Kulturlandschaften“ noch als „Tertiärfunktion“ der Landwirtschaft an. Dies ist bis heute womöglich die Ansicht des Verfassergermiums, das die oben am Schluß der Fußnote 37 erwähnte Definition gab.

\*50) Vortrag von Dieterich in der FAL vom 27.2.1986 zum Bodenschutzkonzept der Bundesregierung vom 7.3.1985 (Bundestagsdrucksache 1029/77).

\*51) Az 24-23 20. Verwaltungsvorschrift über „Grundsätze für eine ordnungsgemäße Landbewirtschaftung“.

\*52) Als Beispiel: Kołodziejcok-Recken, s. oben Fußnote 46.

\*53) Vgl. Bundesratsdrucksache 251/85 und Bundestagsdrucksache 10/5064.

\*54) 2.5.1975 (BGBl I, S. 1037).

### 3 Ansätze zur Weiterentwicklung

Begriffe sind dem Wandel der Lebensumstände, materiellen Interessen und Konventionen der Menschen unterworfen, weil sich mit diesen auch die Anschauungen ändern. Klassisch ist von Marx formuliert worden, daß das Sein eben das Bewußtsein bestimmt.

#### 3.1. Allgemeine Bemerkungen

Veränderungen und Entwicklungen im Bestand von nationalen Rechtsbegriffen sind im allgemeinen allenfalls Ergebnis langwährender Vorgänge. Die Vorstufen zum zuletzt gängigen Rechtsbegriff *Landwirtschaft* \*55) und die Kommentierung des landwirtschaftlichen bzw. allgemeinen Gesetzgebungsgeschehens erschließen dem Interessierten, daß hier – wenngleich auch nicht in kürzeren Zeitabständen als z.B. im Zivilrecht – Bewegung vor sich geht. Die Rechtssprechung der Gerichte, vornehmlich der mit der Anwendung vorbesprochener Vorschriften befaßten Verwaltungsgerichte, trägt ihren Teil dazu bei \*56).

Hötzel \*57) knüpft gerade hieran an und wünscht eine Weiterentwicklung des Landwirtschaftsbegriffes unter Orientierung am Produktionsfortschritt. Diskutabel erscheint aber auch eine Orientierung am breiter gewordenen Fächer von Funktionen. So hat § 4 des oben erwähnten Ernährungs-Sicherstellungsgesetz *Landwirtschaft u.a.* mit der Maßgabe umschrieben, daß hierzu offensichtlich als Vorsorge für Krisenzeiten auch die Gewinnung von Saatgut sowie von wildwachsenden Nahrungs- und Futtermitteln gehören \*58).

#### 3.2 Der Entwurf eines Baugesetzbuches des Bundes

Größere Gesetzeswerke, die die Rechtslandschaft der gesamten Bundesrepublik mit den Jahren verändern, sind auf den Agrarrechtsfeldern in den letzten zwei Jahrzehnten nur im Umweltrecht zu verzeichnen gewesen \*59), wenn man von der Sozialgesetzgebung einmal absieht.

Erstmals nun auf dem Gebiet des Bauplanungsrechts\*60) soll – einem allgemeinen Impetus zur Vereinfachung, Vereinheitlichung und zeitgemäßen Anpassung folgend – ein geschlossener Kodex realisiert werden. Im wesentlichen

\*55) Siehe unter 1.2, 1.3 und 1.4

\*56) Erwähnt sei die Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts aus 1984 bis 1985 über die Pferdehaltung innerhalb der Landwirtschaft oder als von ihr „mitgezogener“ Annex. Im einzelnen hierzu siehe die Übersicht bei Lau: Vorprogrammierte Nutzungsänderung durch neue Formen der Landwirtschaft? – In: Baurecht (1986), S. 1 ff., und den Beitrag von Ziegler: Bauplanungsrechtliche Abgrenzungsprobleme beim Begriff der Landwirtschaft und bei den im Außenbereich privilegierten Vorhaben landwirtschaftlicher Betriebe. – In: DVBl (1986), S. 451 ff.

\*57) A.a.O., S. 123 und neuerdings in „Landwirtschaft zwischen Umweltpolitik und Agrarumweltrecht“. – In: Agrarrecht (1985), S. 340.

\*58) Hier zeigt sich die Möglichkeit sehr extensiver Landwirtschaft.

\*59) Oben auf S. 5 zeigte sich bereits, wie wenig ertragreich im puncto „Landwirtschafts“-Definition. Das Düngemittelgesetz vom 14.8.1962 (BGBl I, S. 558) führte immerhin vor, wie anschaulich in seinem § 1 der zentrale Begriff „Düngemittel“ abgegrenzt werden kann.

\*60) Vgl. oben unter 1.4 und unter 2.2.

werden BBauG und Städteförderungsgesetz zusammengefaßt: die naheliegende Einbeziehung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) \*61) unterbleibt offenbar nur, weil das Baugesetzbuch noch in der laufenden Legislaturperiode in Kraft treten soll \*62).

Die bisherige Regelung der Zulässigkeit einzelner Bauvorhaben in den §§ 30 ff. BBauG war Gegenstand besonderer Novellierungsüberlegungen. Darin eingeschlossen mußte die Problematik des Bauens und sich gegenseitig Bedrängens und Störens in be- und nicht-beplanten Ortsteilen sein. Hierzu gehörte z.T. der Außenbereich, noch mehr aber die bisher in § 34 BBauG gemeinten „im Zusammenhang bebauten“ Gebiete von Dörfern und Kleinstädten, wo ebenfalls noch ein beachtlicher Teil von Landwirtschaftsbetrieben stationiert ist \*63). Zur Beurteilung von Rechten und ggf. Privilegien solcher Landwirtschaftsbetriebe (zumal eben nach § 35 (1) Zi 1 BBauG für den Außenbereich) bedarf es nach wie vor einer Klärung, was der Baugesetzgeber unter *Landwirtschaft* versteht. Diese Explikation mit der beabsichtigten geringfügigen Änderung des § 201 BauGB hat den für heutige Anforderungen noch immer zu vagen Begriff nicht tragfähiger gemacht. Weder ist die Mitverantwortung der Landwirte für die Erhaltung der Lebensgrundlagen erkennbar, noch kann die planungsrechtliche Funktion der Landwirtschaft im ganzen überhaupt aus der Begriffsfassung entschlüsselt werden. Auch ein Rückgriff auf den Grundsatz des § 2 (1) Zi 5 BROG befriedigt nicht, weil die Aufteilung der Böden nach „für landwirtschaftliche Nutzung gut geeignet“ und „nicht gut geeignet“ so global nicht mehr überzeugen kann.

#### 3.3 Ein neuer Begriff von „Landbewirtschaftung“? – Zielfunktion, Dienstzweck und spezifische Mittel moderner Landwirtschaft

Es stellt sich nach alledem die Frage, ob nicht ein neuer Rechtsbegriff von *Landwirtschaft* oder vielleicht treffender *Landbewirtschaftung* entwickelt werden müßte.

Nicht nur, daß mit moderner Landwirtschaft in der allgemeinen Vorstellung – fast so stark wie der Acker- und Grünlandbau, aber stärker noch als Erwerbsgartenbau oder gar Weinbau – Viehhaltung assoziiert wird, diese aber in der so maßstabsetzenden Legaldefinition des § 146 BBauG und auch im Entwurf zu § 201 BauGB gar nicht erscheint. Die Erweiterung des Alt-Inhalts von § 146 um die „gartenbauliche Erzeugung“ \*64) (statt des „Erwerbsgartenbaus“) hätte

\* 61) Zur Baunutzungsverordnung vgl. Fußnote 34.

\*62) Eine nähere Begründung enthält des Gesetzentwurf Bundestagsdrucksache 4630 nicht mehr. Dieses Gesetz wird im wesentlichen ein Städtebau- und erhaltungsgesetz mit nur ganz geringer Agrarrelevanz sein. Positiver die Äußerung des KTBL in Landtechnik 1986, S. 62.

\*63) Hierzu auch Hagemann: Die Standortsicherung der Landwirtschaft und das künftige Baugesetzbuch. – In: Agrarrecht (1985), S. 166; und Herms: Zur Sicherung landwirtschaftlicher Betriebsstandorte bei unterschiedlicher Ortsentwicklung. – In: Landbauforschung Völkenrode (1981), S. 251 ff.

\*64) Die Ausweitung des § 146 auf „gartenbauliche Erzeugung“ und „Pensionsviehhaltung“ überzeugt auch deshalb nicht ganz, weil zufällige Streitverfahren um etwa Kartoffelsaatzucht, Gewächshauskulturen, Putenmast oder was auch immer aus Gründen der jeweiligen Verkehrsauffassung zu ähnlichen Ergebnissen geführt hätten. Warum das Wort „Erzeugung“ besser sein soll als „Erwerbsgartenbau“, zweifelt offenbar auch die Stellungnahme des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege beim BML an.

ohne logischen Bruch auch ihre Ergänzung durch „Viehhaltung auf überwiegend eigener Futtergrundlage“ finden können. Von der Interpretationshilfe aus § 1 (2) Grundstücksverkehrsgesetz zur Erläuterung von *Landwirtschaft* (auch = mit Bodennutzung verbundene Tierhaltung) hätte man dann Abstand nehmen können \*65).

Sodann wäre es folgerichtig, solche bodengebundenen Kulturen in den Landwirtschaftsbegriff zu integrieren, wie z.B. Baumschulen und Pilze – soweit sie nicht zweifelsfrei zum Erwerbsgartenbau gehören. Hopfen, Gewürze, Heilkräuter und Stauden sind im Acker- und Erwerbsgartenbau bereits enthalten; Pferde, Schafe, Geflügel und Pelztiere in der Viehhaltung – jedenfalls bei extensiver Auslegung.

Bei einer dynamischen Vorstellung von *Landwirtschaft* kann und braucht es keine Abstriche an den bisher integrierten erwerbsmäßigen bzw. berufsmäßigen Sektoren des Garten- und Obstbaues, der Imkerei und der Binnenfischerei zu geben, wiewohl der Zusammenhang mit dem unmittelbaren Bodennutzungsertrag, auf den Rechtsprechung wie Rechtslehre gleichermaßen seit langen Jahren ausdrücklich Wert legen, weder bei der Bienen- noch der Binnenfischhaltung (in jedem Fall) gegeben ist, erst recht nicht bei gärtnerischer Behälterkultur, die via BauGB-Entwurf und § 585 BGB jetzt ebenfalls in die Landwirtschaft einbezogen werden soll \*66). So gesehen sollte auch der Weinbau undiskutiert bleiben, er ist immerhin von besonderen Böden und Lagen abhängig \*67).

Viele sind typisierte Formen überwiegend herkömmlicher Bodennutzungsprägung, für die das Hauptmerkmal einer umfassenden Bodenbewirtschaftung (als ein Unterbegriff von Bodennutzung) vorherrscht; an ihm sollte auch festgehalten werden. Zwar ist der Wortteil „Bewirtschaftung“ mehrdeutig. Er bedeutete vordem Lenkung der Erzeugung und Verteilung von Waren, was man allenfalls bedingt auf Einzelfälle wie das Verhältnis eines „alternativ wirtschaftenden“ Bauern zu seinem Kunden bei Direktvermarktung seiner Produkte übernehmen könnte. Nun scheint zunehmend aber gemeint zu sein die planvolle Beschäftigung mit zur Verfügung stehendem Boden; Boden, den man von einer Betriebs- oder einer Hofstation aus betreuen, bewirtschaften kann. Man spricht ja auch von Hofbewirtschaftung oder von wirtschaftsfähigen Personen in der Landwirtschaft \*68).

In solchem Sinne Bodenbewirtschaftung brauchte anscheinend das Adjektiv „erwerbsmäßig“, weil es dem Gesetzgeber – ob er Privilegien, Förderungsansprüche oder auch Pflichten der Berufsgruppe der Landwirte konstatiert – bei der Rolle der *Landwirtschaft* zumeist um die berufsmäßigen Landwirte gegangen ist. Hobby-Landwirte fielen zahlenmäßig noch nicht ins Gewicht und

verdienen jedenfalls solange keine Förderung, als es genügend Berufslandwirte gibt. Dies könnte aber – soweit notwendig – Spezialregelungen überlassen bleiben wie dem bisherigen § 35 (1) Z 1 BBauG und der Auslegung seines Kennzeichens „Betrieb“ \*69). Dann gibt es keinerlei zwingenden Anlaß, Landbewirtschaftung stets an dem Erwerbsaspekt zu koppeln.

Kennzeichnend für die Bodenbewirtschaftung sind ihre Zwecke innerhalb der Raumordnung und der Flächennutzung, die wiederum Zielfunktionen innerhalb der Gesellschaft und Volkswirtschaft zugeordnet sind. Als Hauptzwecke, denen erwerbsmäßige Bodenbewirtschaftung in diesem Sinne dienen soll, wären zu nennen

– die Aufrechterhaltung der biologischen Erzeugungsfähigkeit von Tier- und Pflanzbeständen (um letztlich sowohl die Ernährung der Bevölkerung als auch Versorgungsreserven für Krisenzeiten zu sichern) und

– die Erhaltung und der Schutz biologischer Ressourcen (um letztlich Vorsorge für die Lebensgrundlagen der Gesellschaft zu gewährleisten).

Mitverantwortung der Berufsgruppe Landwirtschaft für die Erhaltung der Lebensgrundlagen und stärkere Verdeutlichung der Bodenbewirtschaftungsfunktionen für die Volkswirtschaft in den Aussagen des Planungsrechtes müßten herausgestellt werden, indem man einerseits die Tätigkeit der Landwirte für den Boden zur Wahrung von dessen Produktionsbereitschaft (auch bei Herausnahme aus der „laufenden Produktion“ nämlich) \*70) angelegt sieht, andererseits jede Spielart von Bodenbewirtschaftung (vor allem auch die tatsächliche Produktionsbewirtschaftung) zugleich auf die Einhaltung eines ökologischen Gleichgewichts von Boden, Gewässer, Flora und Fauna ausgerichtet haben möchte.

Während man die Sicherung der Volksernährung, also die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln „guter Qualität, in ausreichenden Mengen und zu sozialadäquaten Preisen“ als selbstverständlichen Dienstzweck aus dem bisherigen § 146 BBauG indirekt glaubte ableiten zu können – das Ernährungssicherungsgesetz hat ja die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse im Blick auf Krisen – oder Notstandszeiten noch ausdrücklich auf landwirtschaftliches und gartenbauliches Saatgut, ja auf wildwachsende Natur- und Futtermittel ausgeweitet – würden die anderen Möglichkeiten oder Spielarten von Bodenbewirtschaftung, nämlich im engeren Sinn die Erzeugung von Phytomasse bzw. Biomasse \*71) als Rohstoff und im weiteren Sinne die

\*65) So wie auch vom Bundesverwaltungsgericht prinzipiell in seinen letzten einschlägigen Entscheidungen vertreten. Vgl. wieder die Fundstellen bei *Lau*, unter Fußnote 56. *Fickert* (in *Bau-recht* 1985, S. 17) stellt unter Hinweis auf *Ernst-Zink-hahn-Bielenberg* zu § 146 BBauG schon die mittelbare neben die unmittelbare Bodennutzung bei der Tierhaltung. *Redeker* in *DVBl* 1984, S. 597, hat auch beiläufig moniert, der Landwirtschaftsbegriff des § 146 sei dem Bürger einfach unverständlich.

\*66) Vgl. Fußnote 64.

\*67) Vgl. die kritische Auseinandersetzung zu der Frage, was eigentlich unmittelbarer Bodennutzungsertrag ist, zwischen dem *VG Köln*, *E* vom 30.8.1983, in *Agrarrecht* (1984), S. 188 und vorweg dem *OVG Münster* in *Agrarrecht* (1982), S. 275.

\*68) Etwa im Sondererbrecht der Höfeordnung.

\*69) Vgl. zur Abgrenzung von intensiver zu extensiver, nicht erwerbsmäßiger Landwirtschaft *E* des Bundesfinanzhofes vom 15.11.1984 IV R 139/81: Liebhaberei ist eine Betätigung, die „ohne Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt wird, nicht der Erzielung positiver Einkünfte dient, sondern aus persönlichen, nichtwirtschaftlichen Gründen der Lebensführung“. – Für eine extensive Auslegung des Landwirtschaftsbegriffs spricht deshalb allgemein, daß man im § 35 BBauG die planungsrechtlich notwendige Restriktion im Außenbereich vornehmen kann.

\*70) Sozialbrachen im geringeren Umfange gab es bereits zu allen Zeiten des Ackerbaus, wenn auch oft als eiserne Reserve des Grundeigentümers gedacht – aber doch ohne betrieblichen Aufwand eine Nutzungsform bei natürlicher Sukzession. Ähnlich zur Grünbrache: *Hallermann/Neander/Piotrowski*: Immer mehr Brachland? – Extensive Nutzung oder Landschaftspflege? – Im *AID*-Heft 24/1973.

\*71) *Schön* betont „Biomasse und Bioenergie“.

Offenhaltung bzw. Pflege \*72) und Wartung von Freizeit- und Erholungsflächen nun ausdrücklich in die gesetzliche Definition einbezogen werden \*73).

Hierfür ist die in diesen Jahren deutlich gewordene und die Zukunft unserer Landschaften bestimmende Umnutzung ein Anstoßgebendes Signal. Nach K u h l m a n n \*74) werden in der Bundesrepublik Deutschland von z.Z. 13 Mill. ha LN auf Dauer 2,4 Mill. ha LN für die Nahrungsmittelproduktion überflüssig \*75). Einige hunderttausend Hektar mögen in Ausweitung des Gemüsebaus, einige weitere Hunderttausend in die Erzeugung von nichtalimentären Pflanzen gehen. Es bleibt sehr wahrscheinlich aber ein nicht unbedeutendes Angebot an weiteren Flächen, die für längere Zeit nach jahrhundertewährender produktions- oder exportorientierter Phase „ruhiggestellt“ werden könnten, und an solchen für Freizeit und Erholung.

So muß man sich vielleicht auch mit dem noch ungewohnten Gedanken einer Landwirtschaft im Sinne von Agrar- oder Bodenkultur vertraut machen, die bei einem Teil ihrer heutigen oder künftigen Praktiker Anstöße eher aus Liebe zur Sache als aus wirtschaftlichen Impulsen empfängt. Das kann die Entwicklung von Dorf und Umgebung sein, Freizeitgestaltung für sich und andere oder einfach: Liebe zu Tieren und Pflanzen. Die verschiedensten Funktionen (über Ehrenämter bis hin zur Teilzeitbeschäftigung) sind als Entwicklungsziel hierbei denkbar \*76).

Schon sind die Übergänge zwischen VE-, HE-, ZE- und NE-Betrieben fließend und der NE-Landwirt, der auf eine auslaufende Hofstelle zieht und dort vielfach noch den Alttenteilern ihr Verbleiben ermöglicht, der braucht eben oftmals auch den finanziellen Anreiz, das Zubrot, um solchen idealen Zielen überhaupt nachgehen zu können.

Vorstellbar wäre eine Definition – in der Gesetzessprache ausgedrückt – etwa wie folgt:

„Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes ist die unter Wahrung der nachhaltigen Fruchtbarkeit und Produktionsbereitschaft angelegte Bodenbewirtschaftung. Hierunter fallen insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft und die dem Umfang nach zumindest hierauf basierende Viehhaltung, außerdem der Garten-, Obst- und Weinbau, ferner bodengebundene Sonderkulturen wie z.B. Baumschulen und Pilzanbau sowie die Imkerei und die Binnenfischerei.

Jede Art von Bodenbewirtschaftung muß zugleich auf die Einhaltung des ökologischen Gleichgewichts gerichtet sein,

\*72) Vgl. G e k l e : Ermittlung und Vergleich der Nennwerte von Verfahren der Landschaftspflege als einer Sonderform der Landbewirtschaftung. – Dissertation, Hohenheim 1974.

\*73) Andererseits gibt es auch Betriebe, die nicht Rasen pflegen, sondern produzieren. Die DLG-Mitteilungen 1985, S. 599, stellten einen hessischen Landwirt mit dieser Betriebsintention heraus. – Architekten verlangen übrigens zunehmend einen bauplanungsrechtlichen Nutzungsgebietstyp „Grün- und Freiflächen“ für die Bauzungsverordnung.

\*74) Vortrag am 21.2.1985 vor der Deutschen Gesellschaft für Agrar- und Umweltpolitik.

\*75) Woran doch A l b r e c h t s öffentlicher Vorschlag einer Art Entlastungsabgabe für Äcker, Wiesen u.a. landwirtschaftliche Nutzflächen anknüpfte. Bodenproduktionskräfte können zeitweise ruhen, ungenutzt bleiben, s. Fußnote 70.

\*76) Grünlandwirtschaft könnte für Golf u.a. Sportarten eine begrenzt wachsende Rolle spielen. Hierzu vgl. die neuere Veröffentlichung von Vater und Sohn Schulze-Hagen in: Baurecht (1986), S. 1 ff. Der Golfplatz im Baurecht.

was auch einen Anteil brachliegender Flächen einschließen kann.

Ihrem Zwecke nach kann Landwirtschaft sowohl die Sicherung der Ernährung als auch die Erzeugung von Rohstoffen oder die Bodenpflege und -wartung von Freizeit- und Erholungsflächen und von Biotopen bzw. ökologischen Ausgleichsflächen umfassen, soweit diese einer speziellen Pflege bedürfen“.

Damit wäre zweifelsfrei klargestellt, daß die Bodenbewirtschaftung nach wie vor Kristallisationspunkt jeder Vorstellung von landwirtschaftlicher Tätigkeit bleiben soll, ob sie nun der Urproduktion gleicht – wie in der überkommenen Form von Acker-, Wiesen oder Obstbau z.B. oder mit der Urproduktion von einst nur noch sehr entfernt zu tun hat, nämlich durch die Anwendung der auch bei der alimentären wie nicht-alimentären landwirtschaftlichen Produktion je nach dem Stand der Technik gebräuchlichen Mittel. Kerntätigkeit jeder Landwirtschaft bleibt also unabdingbar Bodenbewirtschaftung. Von dem Ausdruck „Urproduktion“ endgültig Abschied zu nehmen, wäre es aber vielleicht an der Zeit.

Landschaftsgärtnerische Dienstleistungen können den Zierpflanzeneinsatz oder die Nutzrasenanlage bezwecken. Beides sollte als Bodenkultur und somit Landbewirtschaftung gesehen werden, denn auch parkähnliche Kulturen können – wie gehabt – stille Reserven für Ernährungsgüter- oder Rohstoffproduktion darstellen. „Unter Wahrung“ muß auch nicht unbedingt bedeuten: die jeweiligen Flächen im vollen Umfang betreffend. Gerade in der zeitweisen Beschränkung könnte sich in jeder Richtung die Meisterung der dem Einzelbetrieb gegenüber vorrangigen Allgemeininteressen erweisen.

Das oben schon in der Fußnote 18 erwähnte baden-württembergische Gesetz kann zu einem Gutteil als argumentative Stütze für diesen Modellvorschlag nützen; aus ihm erschließt sich eine ganz ähnliche Vorstellung von Dienstzwecken der Landwirtschaft. Ein vierfacher Dienst an der Allgemeinheit soll geleistet werden: durch Erzeugung gesunder Lebensmittel, Gestaltung der Landschaft, Erhaltung der Lebensgrundlagen und Beiträge zur Besiedlungsdichte \*77). Mit letzterer ist gemeint die Bevölkerungsdichte in den relativ schwach besiedelten Außenbereichen und Landesregionen \*78).

Es ist eigentlich wieder die Bodenbewirtschaftung, die als Kernforderung von Landwirtschaft alle diese Dienstzwecke auf sich zieht.

\*77) Beiträge zur Besiedlungsdichte – wie immer man diese kalkuliert – kann nur leisten, wer H o fstandorte verteidigt oder wo nötig schafft. Vgl. H ö t z e l , a.a.O., S. 121. Ganz anders die Funktion des Bodens bzw. nämlich des G r ü n l a n d standorts dort, wo Futter für eigene Viehhaltung produziert werden soll.

\*78) Baden-Württemberg stellt die „ökonomische Grundlage“ hierfür freilich im Gesetzestext besonders heraus! – Die Schweiz nimmt besondere Rücksicht auf Besatzdichte in Berg- und Randgebieten der Konföderation. Sie spricht statt des Dienstzwecks der Lebensmittelerzeugung die übergeordnete Funktion der „Sicherung der Versorgung“ an und addiert dem Aufgabenkatalog im ganzen noch die Erhaltung des Bauernstandes hinzu. Auch P o p p (für die Schweiz) und H a i d e n (für Österreich) rechneten gesprächsweise den Schutz der Lebensgrundlagen und auch das Sport-Grünland zur Landwirtschaft, unabhängig davon, ob es je teilweise oder ganz hierfür genutzt ist. Nach der österreichischen Gewerbeordnung gehören Baumschulen jedenfalls eindeutig zur Landwirtschaft. Auch dies als vielleicht befruchtender Hinweis aus benachbarten Rechtskreisen.

So unterschiedliche Ziele verfolgende und dabei nicht alle gleichermaßen agrarrelevant zu nennende Gesetze wie das BBauG und das Grundstücksverkehrsgesetz, das Bewertungsgesetz und das EStG, das Ernährungssicherstellungsgesetz und das Gasölverwendungsgesetz, aber auch – wenn gleich weniger einspurig – das GAL („Flächengröße“!) und, verhältnismäßig differenzierter, die Naturschutzgesetze von Bund und Ländern basieren bei ihren vorgenannten Begriffsabgrenzungen auf diesem Merkmal der Bodenbewirtschaftung/Bodennutzung. Schief ist in diesem Zusammenhang die Kennzeichnung im BROG von Bodennutzung als „wesentlichem Produktionszweig“. Wenn das BROG in seinen einleitenden Vorschriften auch die „Landeskultur“ als förderungswürdig neben die Bodennutzung gestellt, so ist man offenbar noch in der Vorstellung behaftet gewesen, Landespflege sei allenfalls eine Sonderform von Landbewirtschaftung.

Wie oben schon angeschnitten, ist Bodenbewirtschaftung aber auch nicht gleichzusetzen mit ständiger, fruchtziehender Nutzung über Jahre hinaus; anderenfalls wären Brachflächen – auch z.B. Grünbrache – keine landwirtschaftlichen Flächen mehr.

Keine Bodenbewirtschaftung jedenfalls ist die Bodenbeanspruchung für Zwecke der Bebauung, der privaten oder gewerblichen Lagerhaltung der öffentlichen Erschließung, für militärische Zwecke, für Friedhöfe, für künstliche Wasserhaltung und für Bergbau. Hier sind in aller Regel die Weichen auf einen Bodenverbrauch auf Dauer gestellt, der auch mit weitgehender Versiegelung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen verbunden ist. Mit wenigen Ausnahmen verbieten sich für alle diese Formen von Boden-Nutzung auch von vornherein die spezifischen, wiederholt einzusetzenden Mittel moderner Landwirtschaft als da sind: Bodenbearbeitung, Saat und Pflanzung, Saatzpflege, Düngung, Beregnung, integrierter Pflanzenschutz, Ernte von Früchten und Grünmasse sowie Beweidung durch Vieh und Humusversorgung.

### 3.4 Zur Frage der Platzierung dieses Begriffes und zu dessen Leitfunktion

Das Bauplanungsrecht der Bundesrepublik hat seiner ganzen Konzeption nach als hervorstechendstes Wesensmerkmal die „unmittelbare rechtliche Beziehung zum Boden“ \*79). Insofern gibt es gute Argumente, einen Begriff, der seiner Definition nach mit Merkmalen besetzt ist, die quasi „um den Boden kreisen“, in den beabsichtigten § 201 BauGB unterzubringen, mit ihm also erneut die Scharnieraufgabe für die Tür zur ausnahmsweisen Außenbereichsbauung zu verbinden \*80).

Wünschenswert wäre eine (Legal-)Definition, die der Landwirtschaft in allen für sie relevanten Rechtsbereichen die gleiche Ausgangsposition sicherte, also im Recht der Raumordnung und Landesplanung, im Boden-, Bau- und Umweltrecht, im Sozial-, Steuer- und last but not least Förderungsrecht. Dabei ist vielleicht von vornherein in Kauf zu nehmen, daß leider Bundes- oder Landesvorschriften (ebenso übrigens wie die immer weiter um sich greifenden EG-Vorschriften) dann quantifizierende Begriffsmerkmale

brauchen, wenn sie Rechtsgrundlage für konkrete sozio-ökonomische Förderungsaktionen formulieren sollen \*81). Diese Begriffsverengung durch zusätzliche (eben zahlenmäßige) Kriterien haben aber die Standardgesetze des Agrarbereiches wie die Raumordnungs-, Landesplanungs- und Bauplanungs-, Agrarstruktur- und Flurbereinigungsvorschriften sowie das Pachtrecht und der ganze Sektor des Umweltrechts nicht zu fürchten. In ihnen sind nicht zeitgemäße agrarpolitische Nahziele angegangen, sondern eine Art Wesens- oder Beitragsbestimmung der Landwirte versucht.

Nun hat schon die CEDR (nämlich das Europäische Komitee für Agrarrecht) vor einigen Jahren das Unterfangen auf sich genommen, Legal-Definitionen von *Landwirtschaft* in wichtigen Rechtsbereichen europäischer Nachbarschaftsländer zu sichten und zu vergleichen. Sie sah sich zu dem Schluß veranlaßt, daß eine für alle Rechtsgebiete maßgebliche Definition von Landwirtschaft durchgängig nicht zu finden ist. Der (jeweilige) Zweck der Regelung sorgt überall für unterschiedliche Ausprägungen – auch in den anderen westeuropäischen Staaten. Vielgestaltigkeit der durch den Gesetzgeber zu fassenden Bereiche verschließt sich womöglich einer einheitlichen gesetzlichen Festlegung mit Leitfunktion für verschiedene Agrarrechtsbereiche.

Man ist geneigt, zunächst dem BROG die Präferenz dafür zu geben, daß in seinem Grundsatzekatalog auch *Landwirtschaft* so definiert werden wird, daß in anderen agrarrelevanten Gesetzen ohne tiefgreifende Schwierigkeiten eine Übernahme oder Verweisung möglich wäre. Leider ist eine Novellierung des BROG ebensowenig abzusehen wie die Neuformulierung eines Rahmengesetzes für die Landwirtschaft gemäß Art. 74 GG, die man dem Landwirtschaftsgesetz der Schweiz oder anderen ausländischen Rechtsquellen gleichsetzen könnte.

Muß also ein einheitlicher Landwirtschaftsbegriff auf direkt bodenbezogene Gesetze beschränkt bleiben, so ist die Leitfunktion von *Landwirtschaft* als Rechtsbegriff am ehesten wohl in dem Gesetz plaziert, das mit den augenfälligsten, nämlich den baulichen Eingriffen der Landwirtschaft zu tun hat. Dann sollte freilich versucht werden, mit Rücksicht auf die überwiegende Bedeutung des § 146 BBauG und seiner Nachfolgebestimmung deren Zielrichtung und Duktus nicht ganz zu verlieren.

Zusammenfassend kann festgestellt werden:

Das unter 3.3 vorgestellte Definitionsmodell würde in ein bauplanungsrechtliches Bundesgesetz insofern einzupassen sein, als es alle die bisherigen Merkmale der § 146-Definition übernehme – sie freilich um wesentliche Punkte erweitere. Kernmerkmal der *Landwirtschaft* bzw. der *Landbewirtschaftung* bliebe die *Bodenbewirtschaftung*, die zugleich – und wesentlich über die Zulässigkeitsvorschrift des § 35, aber auch des § 34 BBauG und der noch zu überarbeitenden §§ der BauNVO hinaus – Gegenstand einzelbetrieblicher Ausrichtung als auch einer gesamtwirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich gebotenen ökologischen Einstellung sein soll.

\*79) Vgl. Gutachten des Bundesverfassungsgerichts vom 16.6.1954 (E 3/407).

\*80) Siehe unter 2.2.

\*81) An dieser Stelle kann nur beiläufig die Schwierigkeit erwähnt werden, Massentierhaltung bzw. gewerbliche Tierhaltung von der landwirtschaftlichen Tierhaltung im Sinne agrarpolitischer Leitbilder überzeugend abzugrenzen. Dies sollte aber eine Aufgabe des Steuer- und Förderungsrechts, nicht des Baugesetzbuches sein.

Bedenkt man die allerjüngste Forderung des Beirates für Naturschutz und Landschaftspflege beim BML, die Neuregelung des Baurechts müsse von stärkerer Berücksichtigung der Umwelt geprägt sein und Bauleitplanung habe Umweltziele als Gesamtplanung zu verwirklichen – so ist die auf den Boden bezogene ökologische Grundeinstellung von Planenden und Planbetroffenen von großer Wirklichkeit. Hier zielt dann auch die Leitfunktion eines so plazierten Landwirtschaftsbegriffes in andere Agrarrechtsbereiche hinein, vor allem in das Luft-, Boden- und Wasser-Reinhalungs-Recht.

Es ist zu hoffen, daß eine weitere Erörterung der Definition von Landwirtschaft oder Landbewirtschaftung in Gang kommt \*82). An ihrem Ausgang sollte sich erweisen, daß die Veränderung der grundlegenden Gegebenheiten Stufe für Stufe auch zu einer präziseren und im Ergebnis eindeutigen Legaldefinition dessen gelangen kann, was wir heute unter Landwirtschaft verstehen müssen.

#### Idea and understanding of "Landwirtschaft".

Many German regulations and prescriptions concerning agriculture, farmyards or farmers' activities are based on a certain idea of "Landwirtschaft". Corresponding laws and regulations are, in this study, enumerated and commented.

Especially a iuridical item is to be absorbed: the § 146 BBauG (i. e. the Federal Law on constructions under town and country planning). Although this prescription has often been changed partly, its understanding seems to be nearly the same as in former times. Considering the structural development of farmers' activities apart from the production of food and the changing of land-use one should try to find out a new legal definition of "Landwirtschaft" including some new factors. The soil-culture in an old sense of agricultura must remain a central aspect.

\*82) Pietscher: Neuorientierung der Agrarpolitik – Konsequenzen für die Gemeinschaftsaufgabe. – In: Agrarrecht 1986, S. 129 f., kann hier schon benannt werden.

#### Abkürzungen

AbfG	(Bundes-) Abfallbeseitigungsgesetz
AID	Auswertungs- und Informationsdienst
BauGB	Baugesetzbuch des Bundes (Entwurf)
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBauG	Bundesbaugesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI I	Bundesgesetzblatt, Band I
BlmSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	(Bundes-)Naturschutzgesetz
BROG	Bundesraumordnungsgesetz
CEDR	Comite Europeen de Droit Rural
DIN	Deutsche Industrie Norm
DVO	Durchführungsverordnung
ESTG	Einkommenssteuergesetz
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaften
GAL	Gesetz über eine Altenhilfe für Landwirte
GBl	Gesetzblatt
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
LN (ha)	landwirtschaftliche Nutzfläche (in ha)
OVG	Oberverwaltungsgericht
RSG	Reichssiedlungsgesetz
TA-Luft	Technische Anleitung Luft vom 27.02.1986 (I. Allg. Verw. Vorschrift z. BImSchG)
VE,HE,ZE, NE-Betrieb	Voll-, Haupt-, Zu-, Neben-Erwerbsbetrieb
VG	Verwaltungsgericht
WHG	(Bundes-)Wasserhaushaltsgesetz

Verfasser: H a g e m a n n , Dirk, Wiss. Oberrat, Dr. jur., Institut für landwirtschaftliche Bauforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter Prof. Dr. P i o t r o w s k i.