

Interview mit Prof. José Martinez

# Wir brauchen dieses Staatsziel

Stand: 17. Mai 2024, 16:43 Uhr - Rainer Münch

Lesezeit: 6 min

## Prof. Martinez nennt Vorteile der Ernährungssicherheit im Grundgesetz.

### Kurzfassung

Der Agrarrechtler Martinez unterstützt die CDU-Forderung, nach dem Umweltschutz und dem Tierschutz auch die Ernährungssicherheit als Staatsziel ins Grundgesetz aufzunehmen. Damit bekäme die Landwirtschaft in der Rechtsprechung ein größeres Gewicht. Die Agrarpolitik würde als Kernaufgabe des Staates anerkannt.

Der Geschäftsführende Direktor des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Georg-August-Universität Göttingen, **Prof. José Martinez**, zu den rechtlichen und politischen Folgen eines Staatsziels „Ernährungssicherheit“, den Schutz der Agrarstruktur und die Erfahrungen mit den Staatszielen „Umweltschutz“ und „Tierschutz“

**Herr Prof. Martinez, die CDU fordert in ihrem neuen Grundsatzprogramm, „Ernährungssicherheit“ als Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen. Eignet sich „Ernährungssicherheit“ als Staatsziel?**

Ohne Zweifel ist Ernährungssicherheit ein geeignetes Staatsziel. Machen wir uns dazu klar, was Staatsziele sind: Staatsziele sind öffentliche Aufgaben, die von der Gesellschaft als derart wichtig erachtet werden, dass sie Verfassungsrang bekommen. Ernährungssicherheit meint die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln. Es ist eine ureigene Aufgabe des Staates, dieses zu gewährleisten, indem er zumindest die Rahmenbedingungen schafft, damit die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln gesichert ist. Das ist nicht nur eine staatstheoretische Idee, sondern wird auch gesellschaftlich so gewertet. Diese Einstufung der Ernährungssicherheit als unerlässliche Kernaufgabe des Staates wird immer dann erkennbar, wenn sie durch Krisen, Kriege oder Naturereignisse beeinträchtigt wird.



Prof. José Martinez

© Privat

**Die CDU begründet ihre Forderung mit der Notwendigkeit, ein Gegengewicht zu den Staatszielen „Tierschutz“ und „Umweltschutz“ zu schaffen. Ziel soll es sein, dass landwirtschaftliche Belange in der rechtlichen Abwägung „auf Augenhöhe“ sind mit Anliegen des Tier- und Umweltschutzes. Ist diese Begründung nachvollziehbar?**

Sie ist gut nachvollziehbar, wie man am Bild der Justitia mit der Waage verdeutlichen kann. Die meisten Entscheidungen des Gesetzgebers, der Verwaltung und der Justiz sind Abwägungsentscheidungen, es werden also konkurrierende Interessen gewichtet. Mit der Aufwertung zum Staatsziel haben der Umweltschutz und der Tierschutz ein besonderes Gewicht erhalten, das bei den Entscheidungen in die Waagschale geworfen wird. Die Landwirtschaft kann dem bislang nichts Gleichwertiges entgegensetzen. Insoweit besteht

hier ein zumindest rechtliches Ungleichgewicht. Das heißt aber nicht, dass durch das Staatsziel „Ernährungssicherheit“ die Landwirtschaft immun wäre gegenüber dem Umwelt- oder Tierschutz. Der zwingend erforderliche Transformationsprozess hin zu einer naturverträglichen und tierschutzangemessenen Landwirtschaft darf aber nicht die agrarstrukturellen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft nachhaltig schädigen.

***Was würde ein Staatsziel „Ernährungssicherheit“ für die Rechtsprechung bedeuten?***

Ein Staatsziel „Ernährungssicherheit“ entfaltet vielfältige Wirkungen. Rein rechtlich handelt es sich um eine Norm des Verfassungsrechts, die rechtlich bindend ist. Jedoch räumt eine solche Norm dem Bürger keine einklagbaren subjektiven Rechte ein, die er unmittelbar vor Gericht geltend machen kann. Damit sind Staatsziele aber juristisch nicht irrelevant. Ihre rechtliche Bedeutung erlangen sie vor allem als Kriterium für die Gerichte bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen oder bei der Prüfung des Ermessens der Behörden. So kann ein Staatsziel „Ernährungssicherheit“ die Entscheidung der Gerichte prägen, wann beispielsweise eine wasserrechtliche Maßnahme für den Landwirt unzumutbar ist und er Entschädigung verlangen kann. Nicht zu unterschätzen ist darüber hinaus die „erzieherische“ Wirkung. Das Wissen um die Landwirtschaft und ihre Bedeutung geht in den Gerichten in den letzten Jahren in dem Maße zurück, wie sich der persönliche Bezug zur Landwirtschaft im Laufe der Generationen entfernt. Wie auch beim Umwelt- und Tierschutz hilft das explizite Staatsziel „Ernährungssicherheit“ den Beteiligten, sich dieser Bedeutung der Landwirtschaft als Quelle unserer Ernährung wieder bewusst zu werden.

***Gibt es in der Vergangenheit Beispiele für rechtliche Entscheidungen im Agrarbereich, die mit einem Staatsziel „Ernährungssicherheit“ vermutlich anders ausgefallen wären?***

Hier sind vorrangig die Planungsentscheidungen zu nennen, denen landwirtschaftliche Flächen zum Opfer gefallen sind. Dazu gehören Infrastrukturmaßnahmen wie der Bau einer Autobahn oder naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen. Landwirtschaftliche Flächen sind bislang selbstverständlich als das Flächenreservoir für derartige Maßnahmen genutzt worden, ohne zu hinterfragen, welche negativen agrarstrukturellen Veränderungen damit einhergehen. Auch im Bereich der Tierhaltung mag bezweifelt werden, ob die derzeitige Rechtsentwicklung, die eine Fortführung der Tierhaltung in Deutschland erheblich erschwert, im Lichte eines Staatsziels „Ernährungssicherheit“ haltbar wäre.

***Was haben die Staatsziele „Umweltschutz“ seit 1994 und „Tierschutz“ seit 2002 politisch bewirkt?***

Die Einführung dieser Staatsziele wurde zunächst nicht ernst genommen, man sprach gar von einer „bloßen barocken Ornamentik“ des Grundgesetzes. Bis 2021 folgte aus der Staatszielbestimmung auch nur eine Berücksichtigungspflicht und keine Beachtungspflicht. Der Umweltschutz musste in die Abwägung des Gesetzgebers, der Verwaltung und der Gerichte einfließen, er musste sich jedoch nicht durchsetzen. Der Klimaschutzgesetz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2021 hat zwar die Staatszielbestimmung Umweltschutz ausdrücklich nicht zum subjektiven Recht aufgewertet; dieses Staatsziel fließt aber in die intertemporale Grundrechtswirkung ein und erweitert damit in erheblichem Umfang die grundrechtlich gestützten Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber Umweltbeeinträchtigungen - auch der Landwirtschaft. Da sich die ökologischen Auswirkungen unserer heutigen Entscheidungen auf künftige Generationen auswirken werden, müssen wir heute bedenken, ob wir diesen Generationen noch ausreichend Lebensgrundlagen erhalten. Das gibt dem Staatsziel Umweltschutz eine „quasi grundrechtliche Dimension“. Übrigens würde das auch beim Staatsziel „Ernährungssicherheit“ der Fall sein: Was wir heute an Agrarstruktur zerstören, wird Auswirkungen auf die Versorgung künftiger Generationen haben.

**Welche Auswirkungen hätte ein Staatsziel „Ernährungssicherheit“ auf die Agrarpolitik des Bundes und der Länder?**

Zunächst wertet es politisch die Agrarpolitik auf, da sie nunmehr als Kernaufgabe des Staates ausdrücklich anerkannt ist. Wir können daher nicht - wie beim Kohlebergbau - aus wirtschaftlichen Gründen auf die Landwirtschaft verzichten. Diese Aufwertung kann zugleich in Zeiten begrenzter Ressourcen bei der Priorisierung von Aufgaben von nicht unerheblicher Bedeutung sein. Durch die Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2023 und die Einführung der Strategiepläne ist dem Bund im Zusammenwirken mit den Ländern ein großer Gestaltungsspielraum eingeräumt worden. Hier kann das Staatsziel seine Funktion ausüben, indem es den Blick lenkt hin zu den mittelfristigen und langfristigen Wirkungen von Förder- und Ordnungsmaßnahmen. Aus dem Staatsziel „Ernährungssicherheit“ folgt zugleich auch der Auftrag an den Bund und die Länder, aktiv über die Erhaltung einer Agrarstruktur zu wachen, die die Lebensfähigkeit der Landwirtschaft gewährleistet. So sind die Länder in der Pflicht, zum Beispiel den landwirtschaftlichen Bodenverkehr zu beobachten, davon ausgehende Gefahren für die Agrarstruktur zu definieren und sie zu bekämpfen.

**Gibt es EU-Länder, in denen „Ernährungssicherheit“ Verfassungsrang hat?**

Aussagen zum Erhalt und Schutz landwirtschaftlicher Flächen und Böden finden sich in zahlreichen Verfassungen von EU-Mitgliedern wie Bulgarien, Griechenland, Italiens, Polens und Portugal. Explizit zur Ernährungssicherung verpflichten die Verfassungen Österreichs und der Schweiz die staatlichen Organe – wie man sieht, also eine Besonderheit der deutschsprachigen Verfassungssysteme.

**Welche Konsequenzen hat das für die dortige Agrarpolitik?**

Insbesondere die Staatszielbestimmung in der Schweiz hat unmittelbare Auswirkungen gehabt. So liegt sie der aktuellen Änderung des Landwirtschaftsgesetzes zugrunde, mit der die ökologischen sowie sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft verbessert werden sollen. Dazu gehört insbesondere die befristete finanzielle Beteiligung des Bundes an Ernteversicherungen.

**Abschließende Frage, würden Sie ein Staatsziel „Ernährungssicherheit“ begrüßen?**

Ja, wir brauchen dieses Staatsziel. Zwar könnte man sagen, dass der Zugang zu Lebensmitteln bereits über das Grundrecht auf Leben und Gesundheit ausreichend verfassungsrechtlich abgesichert ist. Dieser Einwand übersieht jedoch, dass die Staatsaufgabe Ernährungssicherheit vor dem Hintergrund folgender aktueller und bereits mittelfristig absehbarer Entwicklungen unzureichend ist. Hierzu folgende Stichwörter: Der russische Angriff auf die Ukraine und die Auswirkungen auf die globalen Versorgungsketten; erhöhter Nahrungsmittelbedarf aufgrund wachsender Weltbevölkerung bei gleichzeitiger Einschränkung der Produktivität aufgrund der Erhöhung der ökologischen Anforderungen und als Folge des Klimawandels. Zugleich ist die landwirtschaftliche Ernährungsproduktion als solche durch einen irreversiblen Zerfall der Agrarstruktur gefährdet. Anders ausgedrückt: Das Staatsziel „Ernährungssicherheit“ schützt nicht nur die individuelle Versorgung des Einzelnen in diesem Augenblick, sondern umfasst auch den Schutz einer Agrarstruktur, die uns auch morgen noch mit Lebensmittel versorgen kann. Dieser Schutz der Agrarstruktur ist bislang verfassungsrechtlich vernachlässigt worden. Das fällt uns schon heute auf die Füße, was am Höfesterben, dem Verlust landwirtschaftlicher Flächen und dem Aussterben ländlicher Räume deutlich wird.

**Vielen Dank.** AgE