



Umwelt- und Technikrecht

**Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier**

Herausgegeben von
Prof. Dr. Timo Hebeler
Prof. Dr. Reinhard Hendler
Prof. Dr. Alexander Proelß
Prof. Dr. Peter Reiff

UTR Band 126

Energiepflanzenanbau im Umwelt- und Agrarrecht

Umweltauswirkungen des Energiepflanzenanbaus
unter besonderer Berücksichtigung des Biogassubstrats Mais
und Möglichkeiten einer nachhaltigen Steuerung im
Bodenschutz-, Naturschutz und umweltrelevanten Agrarrecht

Von Dr. Carmen Dänicke

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

ESV.info/978 3 503 15656 6

ISBN 978 3 503 15656 6

ISSN 0933-6494

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2014

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Druck: Difo-Druck, Bamberg

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2013/14 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Rechtslage, wissenschaftliche Forschung und Literatur konnten bis Juli 2013 berücksichtigt werden.

In wesentlichen Teilen entstand die Arbeit während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier (IUTR) im Rahmen der vom Land Rheinland-Pfalz geförderten Forschungsinitiative „Die Folgen des Global Change für Bioressourcen, Gesetzgebung und Standardsetzung“ sowie im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Graduiertenkollegs „Verbesserung von Normsetzung und Normanwendung im integrierten Umweltschutz durch rechts- und naturwissenschaftliche Kooperation“ am IUTR.

Mein Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater Prof. Dr. Meinhard Schröder und meinem Zweitbetreuer Prof. Dr. Christoph Emmerling, die mich bei der Erstellung der Arbeit in den relevanten rechts- und naturwissenschaftlichen Fragestellungen stets unterstützt und mir zugleich jede wissenschaftliche Freiheit gelassen haben. Für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe Umwelt- und Technikrecht danke ich den Herausgebern Prof. Dr. Timo Hebeler, Prof. Dr. Reinhard Hendler, Prof. Dr. Alexander Proelß und Prof. Dr. Peter Reiff. Der Forschungsinitiative danke für die gewährte Förderung sowohl als Stipendiatin als auch im Rahmen eines Druckkostenzuschusses.

Von ganzem Herzen danke ich schließlich meinen Eltern, die mich während meiner gesamten Ausbildung und insbesondere bei der Erstellung dieser Arbeit immerzu ermutigt und unterstützt haben, sowie meinem lieben Lebensgefährten Philipp für seinen Rückhalt, sein Verständnis und seinen unermüdlichen Einsatz bei Korrektur und inhaltlichem Diskurs. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Neustadt an der Weinstraße, im März 2014

Carmen Dänicke

Inhaltsübersicht

| | |
|--|-------------|
| Vorwort | X |
| Inhaltsübersicht..... | XII |
| Inhaltsverzeichnis..... | KZ |
| Abkürzungsverzeichnis..... | XXKK |
| Einleitung | 1 |
| Erster Teil: Bedeutung des Energiepflanzenanbaus in Deutschland | 5 |
| § 1 Begriffliche Erläuterungen | 5 |
| § 2 Entwicklung der erneuerbaren Energien und der Bioenergie | 12 |
| § 3 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen..... | 14 |
| § 4 Zusammenfassung | 26 |
| Zweiter Teil: Nachteilige Umweltauswirkungen des Energiepflanzenanbaus und Möglichkeiten einer umweltverträglicheren Landbewirtschaftung..... | 27 |
| § 1 Schutzgüter und Schutzauftrag..... | 27 |
| § 2 Nutzungsformen im Energiepflanzenanbau und nachteilige Umwelt- auswirkungen..... | 32 |
| § 3 Möglichkeiten einer nachhaltigen Ausgestaltung landwirtschaftlicher Praktiken .. | 61 |
| § 4 Abschließende Zusammenfassung und Folgerungen für die rechtliche .. Untersuchung..... | 88 |
| Dritter Teil: Rechtliche Instrumente zur Steuerung des Energiepflanzenanbaus..... | 91 |
| § 1 Anforderungen an die „Leistungsfähigkeit“ umweltschutzrechtlicher Instrumente | 91 |
| § 2 Bodenschutzrecht | 96 |
| § 3 Naturschutzrecht..... | 153 |
| § 4 Umweltrelevantes Agrarrecht..... | 258 |

| | |
|--|------------|
| Vierter Teil: Vielgestaltigkeit des rechtlichen Instrumentariums – Überlegungen | |
| wt 'Auswahlentscheidung..... | 469 |
| § 1 Vorgefundene Instrumententypen | 470 |
| § 2 Öffentliches Umweltrecht, Umweltstrafrecht und privates Umweltschutzrecht... | 481 |
| § 3 Zusammenfassung..... | 483 |
| Zusammenfassung der Untersuchung..... | 487 |
| § 1 Erster Teil: Zunahme des Energiepflanzenanbaus | 487 |
| § 2 Zweiter Teil: Energiepflanzenanbau – Intensive Landwirtschaft..... | 487 |
| § 3 Dritter Teil: Rechtliches Instrumentarium – Vielgestaltig und | 488 |
| anpassungsbedürftig | |
| § 4 Vierter Teil: Instrumentenmix | 503 |
| Anhänge..... | 505 |
| Quellenverzeichnis..... | 513 |
| § 1 Verzeichnis der Rechtsquellen | 513 |
| § 2 Verzeichnis der Gerichtsentscheidungen..... | 521 |
| § 3 Verzeichnis der Literatur sowie der Dokumente von Organen und Institutionen . | 525 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|--------------|
| Vorwort | 0..X |
| Inhaltsübersicht..... | XII |
| Inhaltsverzeichnis..... | KZ |
| Abkürzungsverzeichnis..... | XZIKK |
| Einleitung | 1 |
| Erster Teil: Bedeutung des Energiepflanzenanbaus in Deutschland | 5 |
| § 1 Begriffliche Erläuterungen..... | 5 |
| A. Erneuerbare Energien..... | 5 |
| B. Biomasse und nachwachsende Rohstoffe | 6 |
| C. Energetische Nutzung | 8 |
| I. Konversionsprozesse und Verwertungsmöglichkeiten..... | 8 |
| II. Biogas | 9 |
| 1. Zusammensetzung des Biogases und Prozess der Vergärung | 10 |
| 2. Energierelevante Biomasseeigenschaften..... | 10 |
| 3. Einsatzbereiche..... | 11 |
| § 2 Entwicklung der erneuerbaren Energien und der Bioenergie..... | 12 |
| A. Anteil erneuerbarer Energien an der Endenergiebereitstellung..... | 12 |
| B. Anteil Bioenergie an der Endenergiebereitstellung..... | 13 |
| C. Biogasanlagen, Installierte Leistung und Energiepflanzenanbaufläche | 13 |
| § 3 Politische und rechtliche Rahmenbedingungen..... | 14 |
| A. Ausgangspunkt: Klimawandel | 14 |
| B. Ziele der Klima- und Energiepolitik | 15 |
| I. Internationale und europäische Zielvorgaben | 15 |
| II. Nationale Zielvorgaben..... | 16 |
| C. Vorteile erneuerbarer Energien und der Bioenergie im Besonderen..... | 17 |
| D. Förderrecht | 19 |
| I. Umweltenergierecht..... | 20 |
| 1. Europäische Regelungen | 20 |
| 2. Nationale Regelungen | 21 |
| a) Kraftstoffe | 21 |

| | |
|---|-----------|
| b) Wärme | 22 |
| c) Strom | 23 |
| II. Agrarförderrecht | 24 |
| § 4 Zusammenfassung | 26 |
| Zweiter Teil: Nachteilige Umweltauswirkungen des Energiepflanzenanbaus und Möglichkeiten einer umweltverträglicheren Landbewirtschaftung | 27 |
| § 1 Schutzgüter und Schutzauftrag | 27 |
| A. Boden | 27 |
| I. Bodenkundliches Verständnis | 27 |
| II. Rechtliches Verständnis und Schutzauftrag | 29 |
| B. Natur, Landschaft, Biodiversität | 30 |
| I. Naturwissenschaftliches bzw. politisches Verständnis | 30 |
| II. Rechtliches Verständnis und Schutzauftrag | 31 |
| § 2 Nutzungsformen im Energiepflanzenanbau und nachteilige Umwelt- auswirkungen | 32 |
| A. Bedeutung von Mais als Energiepflanze | 33 |
| I. Anteil an der landwirtschaftlichen Fläche | 33 |
| II. Gründe für die Vorzüglichkeit von Energiemais | 33 |
| 1. Methanertragspotenzial und Biomasseertrag | 34 |
| 2. Siliereignung | 35 |
| 3. Deckungsbeitrag | 35 |
| 4. Bewährung | 36 |
| 5. Anbautechnische Eigenschaften | 37 |
| B. Spezifische Nutzungsformen des (Energie-)Maisanbaus | 37 |
| I. Verengte Fruchfolge/Monokultur | 37 |
| II. Große Reihenabstände und späte Bodenbedeckung | 39 |
| 1. Bodenerosion | 39 |
| 2. Rückgang der organischen Substanz/des Humusgehalts | 40 |
| 3. Störung und Verlust der biologischen Vielfalt | 43 |
| 4. Beeinträchtigung des Landschaftsbildes | 43 |
| III. Wuchshöhe | 43 |
| C. Allgemeine Nutzungsformen im Ackerbau | 44 |
| I. Bodenbearbeitung bzw. Saatbettbereitung | 44 |
| II. Ernte | 46 |
| III. Zweikulturanbau | 47 |
| D. Flächennutzungskonkurrenzen | 48 |
| I. Zur Nachweisbarkeit der Kausalität des Energiepflanzenanbaus | 48 |
| II. Grünlandumbruch und -intensivierung | 50 |
| 1. Definition, Bedeutung und Nutzung von Grünland | 50 |
| 2. Wirkungen des Umbruchs und der Intensivierung | 54 |
| III. Innutzungnahme von Stilllegungsflächen | 55 |

| | |
|---|-----------|
| 1. Definition, Bedeutung und Nutzung von Stilllegungsflächen..... | 55 |
| 2. Wirkungen der Innutzungnahme | 57 |
| IV. Innutzungnahme und Beseitigung von Landschaftselementen..... | 58 |
| 1. Definition, Bedeutung und Nutzung von Landschaftselementen | 58 |
| 2. Wirkungen der Beseitigung..... | 60 |
| V. Zusammenfassung | 60 |
| § 3 Möglichkeiten einer nachhaltigen Ausgestaltung landwirtschaftlicher Praktiken..... | 61 |
| A. Zum Begriff der Nachhaltigkeit | 62 |
| I. Internationale Ebene | 62 |
| II. Europäische Ebene..... | 63 |
| III. Nationale Ebene..... | 64 |
| IV. Zusammenfassung | 66 |
| B. Maßnahmen mit Fokus auf die Bodenfunktionen..... | 67 |
| I. Erweiterung des Artenspektrums..... | 67 |
| 1. Arten | 67 |
| a) Getreide | 67 |
| b) Ölpflanzen..... | 68 |
| c) Zuckerrübe | 68 |
| d) Sorghumhirsen | 69 |
| e) Topinambur | 70 |
| f) Durchwachsene Silphie..... | 71 |
| g) Wildpflanzen..... | 72 |
| 2. Zusammenfassung | 73 |
| II. Auflockerung der Fruchtfolge..... | 74 |
| 1. Dreigliedrige Fruchtfolge | 74 |
| 2. Mehrgliedrige Fruchtfolgeglieder..... | 75 |
| III. Bodenbedeckende Pflanzenanbauverfahren | 75 |
| 1. Zwischenfruchtanbau | 76 |
| 2. Mischfruchtanbau | 77 |
| IV. Bodenschonende Bodenbearbeitungsverfahren | 78 |
| 1. Konservierende Bodenbearbeitung..... | 78 |
| 2. Direktsaat/keine Bodenbearbeitung..... | 80 |
| V. Bodenschonende Bestellverfahren..... | 80 |
| VI. Minimale mechanische Belastung des Bodens | 81 |
| VII. Ausreichende Nährstoffversorgung..... | 81 |
| VIII. Zusammenfassung..... | 82 |
| C. Maßnahmen mit Fokus auf die Natur und die Landschaft | 82 |
| I. Erhalt und Pflege von artenreichem (Dauer-)Grünland | 83 |
| II. Erhalt, Pflege und Schaffung von Landschaftselementen | 83 |
| D. Nachhaltige Anbausysteme | 84 |
| I. Ökologischer Landbau | 85 |

| | |
|--|-----------|
| II. „Precision Farming“ | 85 |
| E. Maßnahmen zur Reduzierung des Flächendrucks..... | 86 |
| F. Zusammenfassung..... | 87 |
| § 4 Abschließende Zusammenfassung und Folgerungen für die rechtliche Untersuchung..... | 88 |
| Dritter Teil: Rechtliche Instrumente zur Steuerung des Energiepflanzenanbaus..... | 91 |
| § 1 Anforderungen an die „Leistungsfähigkeit“ umweltschutzrechtlicher Instrumente | 91 |
| A. Effektivität, Effizienz, Rechtskonformität u.a. Aspekte | 92 |
| B. Zum Verursacher- und Gemeinlastprinzip..... | 93 |
| § 2 Bodenschutzrecht | 96 |
| A. Völkerrechtliche Vorgaben | 96 |
| I. Abkommen | 96 |
| II. Steuerungspotenzial..... | 99 |
| B. Europarechtliche Vorgaben | 101 |
| I. Vorgaben des EUV und des AEUV | 101 |
| II. Sekundäre Rechtsakte | 102 |
| 1. Bodenschutzrelevante Richtlinien und Verordnungen | 102 |
| 2. Sonstige Verlautbarungen | 106 |
| 3. Der Entwurf einer Bodenschutzrahmenrichtlinie | 107 |
| III. Steuerungspotenzial..... | 109 |
| C. Nationale Regelungen | 110 |
| I. Verfassungsrechtliche Vorgaben | 110 |
| II. Überblick nationale Rechtsakte | 110 |
| III. Gefahrenabwehr- und Vorsorgepflichten | 111 |
| 1. Gefahrenabwehrpflichten nach § 4 BBodSchG..... | 111 |
| 2. Vorsorgepflichten nach § 7 BBodSchG | 113 |
| 3. Steuerungspotenzial..... | 115 |
| IV. Landwirtschaftliche Vorsorge- und Gefahrenabwehrpflichten..... | 116 |
| 1. Vorsorgepflichten..... | 116 |
| a) Grundsätze der Guten fachlichen Praxis | 117 |
| aa) Grundsätze des § 17 Abs. 2 S. 1 BBodSchG | 117 |
| bb) Grundsätze des § 17 Abs. 2 S. 2 BBodSchG..... | 118 |
| (1) Bodenbearbeitung..... | 118 |
| (2) Bodenstruktur | 119 |
| (3) Bodenschadverdichtungen..... | 120 |
| (4) Bodenabträge | 120 |
| (5) Strukturelemente..... | 121 |
| (6) Biologische Aktivitäten des Bodens..... | 123 |
| (7) Erhaltung des standorttypischen Humusgehalts | 124 |
| (8) Steuerungspotenzial aus materieller Sicht..... | 125 |

| | | |
|------------|---|------------|
| b) | Steuerungspotenzial aus instrumenteller Sicht: Durchsetzung der Guten fachlichen Praxis und Konkretisierungsmöglichkeiten | 126 |
| c) | Überlegungen zur Weiterentwicklung | 129 |
| aa) | Vorschläge in der Literatur | 129 |
| bb) | Stellungnahme | 132 |
| | (1) Die Eigentumsgewährleistung des Art. 14 GG..... | 133 |
| | (2) Die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 GG | 136 |
| | (3) Der Allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG | 138 |
| | (4) Regelungsebene und instrumentelle Ausgestaltung | 138 |
| 2. | Gefahrenabwehrpflichten nach § 17 Abs. 3 BBodSchG | 140 |
| V. | Landesrechtliche Instrumente zum flächenhaften Schutz..... | 142 |
| 1. | Gebiete und Maßnahmen zum Schutz des Bodens..... | 142 |
| a) | Bodenbelastungsgebiete nach § 21 Abs. 3 Hs. 1 BBodSchG | 142 |
| b) | Bodenschutzgebiete nach § 21 Abs. 3 Hs. 2 BBodSchG? | 142 |
| c) | Steuerungspotenzial | 145 |
| 2. | Bodeninformationssysteme nach § 21 Abs. 4 BBodSchG | 146 |
| a) | Methoden der Ermittlung und Auswertung von Informationen..... | 146 |
| b) | Steuerungspotenzial | 148 |
| D. | Zusammenfassung zum Bodenschutzrecht..... | 149 |
| I. | Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben | 149 |
| II. | Das Bundes-Bodenschutzgesetz und die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung..... | 149 |
| § 3 | Naturschutzrecht..... | 153 |
| A. | Völkerrechtliche Vorgaben | 153 |
| I. | Abkommen | 153 |
| II. | Steuerungspotenzial | 155 |
| B. | Europarechtliche Vorgaben | 156 |
| I. | Vorgaben des EUV und des AEUV | 156 |
| II. | Sekundäre Rechtsakte | 156 |
| 1. | EG-Artenschutzverordnung, FFH-Richtlinie und VS-Richtlinie | 157 |
| 2. | Natur- und landschaftsschutzrelevante Verordnungen | 158 |
| III. | Steuerungspotenzial | 160 |
| C. | Nationale Regelungen | 160 |
| I. | Nationale Biodiversitätsstrategie | 160 |
| II. | Bundesnaturschutzgesetz | 162 |
| 1. | Schutzauftrag | 163 |
| 2. | Gute fachliche Praxis nach § 5 Abs. 2 BNatSchG | 164 |
| a) | Anforderungen | 164 |
| aa) | Anforderungen des § 17 Abs. 2 BBodSchG | 164 |
| bb) | Standortangepasste Bewirtschaftung | 164 |
| cc) | Natürliche Ausstattung der Nutzfläche | 166 |
| dd) | Biotopvernetzung | 168 |

| | |
|---|-----|
| (1) Verhältnis zu § 21 Abs. 6 BNatSchG und Gebot der Vermehrung | 168 |
| (2) Erhalt von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Elementen | 169 |
| (3) Pflege von Landschaftselementen | 170 |
| (4) Zusammenfassung | 171 |
| ee) Grünlandumbruchverbot | 171 |
| b) Durchsetzbarkeit nach § 3 Abs. 2 BNatSchG | 172 |
| aa) Verbindlichkeit der Guten fachlichen Praxis | 173 |
| bb) Vollzugstauglichkeit der Guten fachlichen Praxis | 174 |
| c) Konkretisierungsmöglichkeiten | 176 |
| d) Überlegungen zur Weiterentwicklung | 177 |
| aa) Vorschläge für materielle Änderungen | 177 |
| bb) Vorschläge zur Konkretisierbarkeit und zur Vollziehbarkeit | 178 |
| cc) Stellungnahme | 179 |
| (1) Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht insbesondere Art. 14 GG ... | 179 |
| (2) Zur Forderung der „Stilllegung“ von Flächenanteilen | 180 |
| (3) Zur Forderung eines generellen Verbots von Grünlandumbruch. | 181 |
| (4) Regelungsebene und instrumentelle Ausgestaltung | 181 |
| e) Zusammenfassung | 182 |
| 3. Vertragsnaturschutz nach § 3 Abs. 3 BNatSchG | 182 |
| 4. Eingriffs- und Ausgleichsregelung nach §§ 13 ff. BNatSchG | 183 |
| a) Eingriff | 184 |
| aa) Eingriffsmodalität | 184 |
| bb) Beeinträchtigungspotenzial | 184 |
| (1) Naturhaushalt | 185 |
| (2) Landschaftsbild | 186 |
| b) Privilegierung der Landwirtschaft | 187 |
| c) Wiederaufnahme einer landwirtschaftlichen Bewirtschaftung | 189 |
| d) Subsumtion der Nutzungsformen der intensiven Landwirtschaft | |
| bzw. des Energiepflanzenanbaus | 191 |
| aa) Grünlandumbruch | 191 |
| bb) Beseitigung von Landschaftselementen | 194 |
| cc) Maßnahmen der täglichen Bewirtschaftung | 194 |
| (1) Erstmalige intensivierte Anwendung | 195 |
| (a) Energiemais statt anderen Ackerfrüchten | 195 |
| (b) Energiemais statt Futter- und Nahrungsmais | 196 |
| (c) Verengung der Fruchtfolge und Pflug | 196 |
| (d) Grünlandintensivierung | 197 |
| (2) Wiederholte intensivierte Anwendung | 197 |
| dd) Zwischenergebnis | 198 |
| e) Rechtsfolgen | 198 |
| f) Verfahren | 200 |

| | |
|---|-----|
| g) Steuerungspotenzial | 202 |
| 5. Besonderer Flächen- und Objektschutz nach §§ 22 ff. BNatSchG | 204 |
| a) Allgemeine Anforderungen gemäß § 22 BNatSchG | 204 |
| aa) Voraussetzungen der Unterschutzstellung | 204 |
| bb) Zwingende und fakultative Inhalte | 205 |
| cc) Landwirtschaft | 208 |
| b) Schutzgebietskategorien | 208 |
| aa) Naturschutzgebiete | 208 |
| (1) Gesetzliche Vorgaben | 208 |
| (2) Steuerungspotenzial | 209 |
| bb) Nationalparke und Nationale Naturmonumente | 212 |
| cc) Biosphärenreservate | 212 |
| dd) Landschaftsschutzgebiete | 214 |
| (1) Gesetzliche Vorgaben | 214 |
| (2) Steuerungspotenzial | 215 |
| ee) Naturparke | 217 |
| ff) Naturdenkmäler | 217 |
| gg) Geschützte Landschaftsbestandteile | 218 |
| c) Gesetzlich geschützte Biotope | 220 |
| aa) Gesetzliche Vorgaben | 220 |
| bb) Steuerungspotenzial | 222 |
| d) Netz Natura 2000 | 224 |
| aa) Überblick | 224 |
| bb) Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten | 224 |
| cc) Allgemeiner Schutz | 226 |
| dd) Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten | 228 |
| (1) Landwirtschaft als Projekt | 229 |
| (2) Vorprüfung, Verträglichkeitsprüfung und Rechtsfolge | 231 |
| (3) Ausnahmen | 231 |
| (4) Subsidiäres Anzeigeverfahren | 232 |
| ee) Steuerungspotenzial | 232 |
| e) Zusammenfassung Steuerungspotenzial Schutzgebiete und -objekte .. | 235 |
| 6. Artenschutz nach §§ 37 ff. BNatSchG | 237 |
| a) Allgemeiner Artenschutz | 237 |
| b) Besonderer Artenschutz | 238 |
| aa) Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote | 238 |
| bb) Privilegierung der Landwirtschaft | 239 |
| c) Steuerungspotenzial | 241 |
| 7. Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG | 242 |
| a) Erfordernisse und Maßnahmen | 242 |
| b) Steuerungspotenzial | 243 |
| aa) Möglichkeiten | 243 |
| bb) Defizite | 246 |

| | |
|--|------------|
| 8. Biotopverbund und -vernetzung nach § 21 BNatSchG | 248 |
| a) Ziele, Bestandteile und rechtliche Sicherung der Bestandteile des Biotopverbunds | 248 |
| b) Biotopvernetzung | 251 |
| c) Steuerungspotenzial | 253 |
| D. Zusammenfassung zum Naturschutzrecht..... | 253 |
| I. Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben | 253 |
| II. Nationale Regelungen..... | 254 |
| § 4 Umweltrelevantes Agrarrecht | 258 |
| A. Völkerrechtliche Vorgaben | 258 |
| I. WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft | 258 |
| II. FAO-Abkommen | 260 |
| III. Steuerungspotenzial | 261 |
| B. Europäisches Agrarförderrecht..... | 262 |
| I. Vorgaben zur Gemeinsamen Agrarpolitik im AEUV | 262 |
| II. Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik | 263 |
| 1. Von den Römischen Verträgen bis zum „Health Check“ | 263 |
| 2. Mitteilungen „Die GAP bis 2020“ und „EUROPA 2020“ | 267 |
| 3. Überblick über die Legislativvorschläge für die Jahre 2014 bis 2020 | 268 |
| 4. Finanzielle Entwicklung | 269 |
| 5. Vorläufige Zusammenfassung Gemeinsame Agrarpolitik und Umweltschutz | 269 |
| III. System der Direktzahlungen..... | 270 |
| 1. Allgemeine Betriebspämie, Basispämie und Ökologisierungszuschlag..... | 271 |
| a) Derzeitige und zukünftige Ausgestaltung der Direktzahlungen..... | 271 |
| aa) Einheitliche Betriebspämie..... | 271 |
| bb) Basispämie und Ökologisierungszuschlag | 272 |
| b) Finanzierung, Modulation und Umwidmungsmöglichkeiten | 274 |
| aa) Finanzierung und Modulation | 274 |
| bb) Möglichkeiten der umweltzielorientierten Umwidmung des nationalen Plafonds für Direktzahlungen | 275 |
| (1) „Besondere Stützung“ bzw. „Fakultativ gekoppelte Stützung“ .. | 275 |
| (2) „Flexibilität zwischen den Säulen“ | 276 |
| (3) Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen .. | 277 |
| cc) Steuerungspotenzial | 278 |
| c) Europäisches Wettbewerbsrecht | 278 |
| aa) Anwendbarkeit des EU-Wettbewerbsrechts auf Agrarbeihilfen .. | 279 |
| bb) Allgemeine Betriebspämie und Basispämie – Gemeinschaftsbeihilfen | 280 |
| d) Steuerungspotenzial der Direktzahlungen..... | 281 |
| 2. Cross Compliance..... | 282 |
| a) Grundanforderungen an die Betriebsführung | 282 |

| | | |
|------|--|-----|
| aa) | Derzeitige und zukünftige Regelung | 282 |
| bb) | Steuerungspotenzial..... | 285 |
| b) | Erhaltung der Flächen im „Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ | 288 |
| aa) | Europarechtliche Vorgaben und Umsetzung | 288 |
| (1) | Derzeitige Ausgestaltung und Umsetzung in den Mitgliedstaaten..... | 288 |
| (2) | Zukünftige Ausgestaltung | 289 |
| bb) | Derzeitige deutsche Umsetzung | 291 |
| (1) | Erosionsschutz nach § 2 DirektZahlVerpfIV | 291 |
| (a) | Gefährdungsklassen | 291 |
| (b) | Bewirtschaftungsbeschränkungen/Verbote | 293 |
| (c) | Ökologische Relevanz | 295 |
| (2) | Erhalt der organischen Substanz im Boden nach | |
| | § 3 DirektZahlVerpfIV | 297 |
| (a) | Humusbilanzierung..... | 297 |
| (aa) | Grundsatz | 298 |
| (bb) | Ausnahmen..... | 298 |
| (cc) | Zusammenfassende Bewertung | 299 |
| (b) | Humusuntersuchung | 301 |
| (c) | Mehrgliedriges jährliches Anbauverhältnis | 303 |
| (d) | Dreigliedrige Fruchtfolge | 304 |
| (e) | Ökologische Relevanz | 305 |
| (3) | Schutz der Bodenstruktur nach § 3 DirektZahlVerpfIV | 308 |
| (4) | Grünlandschutz – qualitative Vorgaben nach | |
| | §§ 4, 4a DirektZahlVerpfIV | 309 |
| (a) | Schutz von Grünland im Allgemeinen | 309 |
| (b) | Schutz von Dauergrünland | 312 |
| (5) | Schutz von Landschaftselementen nach § 5 DirektZahlVerpfIV | 314 |
| (a) | Derzeitige Ausgestaltung | 314 |
| (b) | Ökologische Relevanz | 316 |
| cc) | Steuerungspotenzial | 319 |
| c) | Schutz von Dauergrünland – quantitative Vorgaben nach | |
| | § 3 DirektZahlVerpfG | 321 |
| aa) | Derzeitige und zukünftige europarechtliche Vorgaben und nationale Umsetzung | 321 |
| bb) | Ökologische Relevanz | 323 |
| (1) | Europäische Regelung und Umsetzung im Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz..... | 323 |
| (2) | Dauergrünland-Schutzverordnungen | 325 |
| d) | Diskriminierungsverbot..... | 326 |
| aa) | Anwendbarkeit und Inhalt des europäischen Gleichheitssatzes | 326 |
| bb) | Europarechtliche Regelungen..... | 327 |

| | |
|---|-----|
| cc) Mitgliedstaatliche Umsetzung | 328 |
| (1) Verspätete, unzureichende und fehlerhafte Umsetzung von Richtlinien | 329 |
| (2) „Überschießende“ Umsetzung von Richtlinien | 329 |
| (3) Umsetzung der GlöZ-Anforderungen | 331 |
| e) Verhältnis zur Guten fachlichen Praxis | 332 |
| aa) Cross Compliance und Gute fachliche Praxis – Basis- anforderungen | 332 |
| bb) Angleichung der Anforderungen | 335 |
| cc) Anhebung des Anforderungsniveaus – Verhältnis zu den Agrarumweltmaßnahmen | 336 |
| f) Zusammenfassung zum Steuerungspotenzial von Cross Compliance .. | 337 |
| 3. Landwirtschaftliche Betriebsberatung | 339 |
| a) Derzeitige und zukünftige europarechtliche Ausgestaltung | 339 |
| b) Derzeitige Ausgestaltung in Deutschland u.a. Mitgliedstaaten | 340 |
| c) Steuerungspotenzial | 342 |
| 4. Das Kontrollsyste | 346 |
| a) Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste | 346 |
| b) Derzeitige und zukünftige Ausgestaltung | 346 |
| c) Steuerungspotenzial | 348 |
| 5. Rechtsfolge bei Verstoß gegen Cross Compliance-Anforderungen bzw. rechtsinstrumentelle Einordnung | 350 |
| a) Derzeitige und zukünftige europarechtliche Ausgestaltung | 350 |
| aa) Bewertungskriterien | 350 |
| bb) Fahrlässige und vorsätzliche Verstöße | 351 |
| cc) Zukünftige Regelung | 352 |
| b) Derzeitige Umsetzung in den Mitgliedstaaten | 353 |
| c) Instrumentelle Einordnung und Anwendbarkeit von Rechtsgrundsätzen | 353 |
| aa) Einordnung der Sanktion | 354 |
| (1) Kriterien der Einordnung von Sanktionen im Europarecht | 354 |
| (2) Sanktionstypen und Begriff des Strafrechts im Europarecht | 355 |
| (3) Einordnung der Kürzungen infolge Cross Compliance- Verstoßes | 356 |
| (a) Präventiver und repressiver Charakter | 356 |
| (b) Verwaltungssanktion | 357 |
| bb) Vereinbarkeit mit europäischen Rechtsgrundsätzen | 359 |
| (1) Geltung verwaltungs- und strafrechtlicher sowie straf- prozessualer Grundsätze | 359 |
| (2) Vereinbarkeit mit einzelnen Grundsätzen | 360 |
| (a) <i>Ne bis in idem</i> | 360 |
| (b) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz | 362 |
| (c) <i>Nulla poena sine culpa</i> | 364 |

| | |
|---|------------|
| (d) Nullum crimen, nulla poena sine lege | 365 |
| cc) Zusammenfassung und Beurteilung des Steuerungspotenzials des Sanktions- und Kontrollmechanismus | 367 |
| 6. Abgeschaffte für den Energiepflanzenanbau relevante Instrumente | 369 |
| a) Obligatorische und fakultative Flächenstilllegung | 369 |
| b) Energiepflanzenprämie | 372 |
| 7. Ökologisierungszuschlag bzw. Greening-Anforderungen | 374 |
| a) Europäisches Wettbewerbsrecht, Ökologisierungszuschlag – Gemeinschaftsbeihilfe oder Entgelt? | 374 |
| b) Ökologische Relevanz | 378 |
| aa) Allgemeine Vorgaben | 378 |
| bb) Anbaudiversifizierung | 380 |
| cc) Dauergrünland | 381 |
| dd) Ökologische Vorrangflächen | 383 |
| ee) Zusammenfassung | 386 |
| c) Rechtsfolge bei Verstoß gegen Greening-Anforderungen bzw. rechtsinstrumentelle Einordnung | 387 |
| d) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz | 388 |
| aa) Geeignetheit | 388 |
| bb) Erforderlichkeit | 390 |
| (1) Greening und Cross Compliance | 390 |
| (2) Greening und Gute fachliche Praxis | 391 |
| (3) Greening und Agrarumweltmaßnahmen | 392 |
| cc) Angemessenheit | 393 |
| e) Diskriminierungsverbot | 395 |
| f) WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft | 395 |
| g) Zusammenfassung Steuerungspotenzial der Greening-Anforderungen | 396 |
| 8. Rechtfertigung der Direktzahlungen | 398 |
| a) Kompensation von Preissenkungen | 398 |
| b) Sicherung des Grundeinkommens | 399 |
| c) Höhere Umweltanforderungen bzw. höhere Produktionsstandards | 400 |
| d) „Public money for public goods“ | 402 |
| e) Zusammenfassung | 404 |
| 9. Zusammenfassung zum System der Direktzahlungen | 404 |
| IV. Agrarstrukturelle Maßnahmen | 408 |
| 1. Überblick Agrarstrukturpolitik | 408 |
| 2. Agrarumweltmaßnahmen | 411 |
| a) Derzeitige und zukünftige europäische inhaltliche Vorgaben | 411 |
| b) Inhaltliche Vorgaben auf Bundesebene und Umsetzung in | 413 |
| Rheinland-Pfalz | 413 |
| aa) Nationaler Strategieplan, Nationale Rahmenregelung und Gesetz | 413 |
| über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur | 413 |
| und des Küstenschutzes“ | 413 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| bb) | Ausgewählte Maßnahmen im rheinland-pfälzischen PAULa | 414 |
| (1) | Agrarumweltmaßnahmen..... | 414 |
| (2) | Vertragsnaturschutz | 416 |
| (3) | Abgrenzung..... | 417 |
| c) | Derzeitige und zukünftige Finanzierung | 418 |
| aa) | Anteil der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen am Budget der | |
| 2. Säule | 418 | |
| bb) | Kofinanzierungsanteile..... | 419 |
| cc) | Finanzvolumen | 420 |
| d) | Landwirtschaftliche Betriebsberatung..... | 421 |
| e) | Kontrollen | 421 |
| f) | Rechtsfolge bei Verstoß | 422 |
| 3. | Zahlungen für den ökologischen Landbau | 422 |
| 4. | Ausgleichszulagen..... | 423 |
| a) | Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und | |
| | Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligungen | 423 |
| b) | Zahlungen im Zusammenhang mit Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie..... | 424 |
| c) | Fläche in Deutschland | 425 |
| d) | Zukünftige Gestalt der Ausgleichszulagen | 426 |
| aa) | Zahlungen für naturbedingte oder aus anderen spezifischen | |
| | Gründen benachteiligte Gebiete..... | 426 |
| bb) | Zahlungen im Zusammenhang mit Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie | 427 |
| e) | Landwirtschaftliche Betriebsberatung, Kontrollen, Rechtsfolge | |
| | bei Verstoß | 428 |
| 5. | Europäisches Wettbewerbsrecht..... | 428 |
| a) | Rechtliche Einordnung der Zahlungen..... | 428 |
| aa) | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen | 428 |
| bb) | Zahlungen für den ökologischen Landbau | 430 |
| cc) | Ausgleichszulagen | 430 |
| (1) | Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und | |
| | Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligungen | 431 |
| (2) | Zahlungen im Zusammenhang mit Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie..... | 432 |
| b) | Anwendbarkeit des EU-Wettbewerbsrechts..... | 432 |
| 6. | Steuerungspotenzial von Agrarumweltmaßnahmen | 434 |
| a) | Monitoring, Evaluierung und Kontrollierbarkeit | 434 |
| b) | Kooperationsprinzip | 436 |
| c) | Ökologische Relevanz | 437 |
| d) | Überwiegend flächendeckende Ausgestaltung | 439 |
| e) | Überwiegend handlungsorientierte Ausgestaltung | 440 |
| f) | Kein betriebsübergreifender Ansatz..... | 442 |

| | | |
|---|---|------------|
| g) | Mangelnde zeitliche Flexibilität..... | 443 |
| h) | Bürokratie und mangelnde Fachbetreuung..... | 444 |
| i) | Finanzielle Ausstattung..... | 444 |
| aa) | Vergleich zum Direktzahlungen-Budget | 444 |
| bb) | Anteil der Mittel für Agrarumweltmaßnahmen am Budget | |
| | der 2. Säule | 446 |
| cc) | Kofinanzierungsmodalitäten..... | 446 |
| dd) | Beschränkung auf den Produktionsaufwand | 447 |
| (1) | Fehlende Motivation mangels Anreizes..... | 447 |
| (2) | Zur Diskussion über die (Wieder-)Einführung einer Anreiz- komponente | 449 |
| j) | Landwirtschaftliche Betriebsberatung..... | 450 |
| k) | Kohärenzgebot | 450 |
| aa) | Europarechtliche Vorgaben | 450 |
| bb) | Agrarumweltmaßnahmen untereinander und im Verhältnis zu Ausgleichszulagen | 451 |
| cc) | Agrarumweltmaßnahmen und Direktzahlungen | 453 |
| (1) | Cross Compliance-Anforderungen | 453 |
| (2) | Greening-Anforderungen | 454 |
| (3) | Anhebung der Cross Compliance-Anforderungen | 455 |
| l) | Kohärenz der Agrarumweltmaßnahmen mit sonstigem nationalen Ordnungs- und Förderrecht | 457 |
| 7. | Steuerungspotenzial der Zahlungen für den ökologischen Landbau | 458 |
| 8. | Steuerungspotenzial der Ausgleichszulagen | 459 |
| 9. | Zusammenfassung zum Steuerungspotenzial der untersuchten | |
| | Maßnahmen | 462 |
| C. | Nationales Agrarrecht | 465 |
| I. | Landwirtschaftsgesetz..... | 465 |
| II. | Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur | |
| | und des Küstenschutzes“ | 466 |
| D. | Zusammenfassung zum Agrarförderrecht | 467 |
| Vierter Teil: Vielgestaltigkeit des rechtlichen Instrumentariums – Überlegungen zur Auswahlentscheidung..... | 469 | |
| § 1 Vorgefundene Instrumententypen..... | 470 | |
| A. | Instrumente direkter Verhaltenssteuerung..... | 470 |
| B. | Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung | 474 |
| C. | Kooperative Instrumente | 477 |
| D. | Planungsrechtliche Instrumente | 478 |
| § 2 Öffentliches Umweltrecht, Umweltstrafrecht und privates | | |
| Umweltschutzrecht | 481 | |
| A. | Umweltstrafrecht | 481 |

| | |
|--|------------|
| B. Privates Umweltschutzrecht..... | 482 |
| § 3 Zusammenfassung | 483 |
| Zusammenfassung der Untersuchung | 487 |
| § 1 Erster Teil: Zunahme des Energiepflanzenanbaus..... | 487 |
| § 2 Zweiter Teil: Energiepflanzenanbau – Intensive Landwirtschaft..... | 487 |
| § 3 Dritter Teil: Rechtliches Instrumentarium – Vielgestaltig und | 488 |
| anpassungsbedürftig | 488 |
| A. „Leistungsfähigkeit“ umweltschutzrechtlicher Instrumente | 488 |
| B. Bodenschutzrecht – Marginale Ausprägung | 488 |
| I. Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben | 488 |
| II. Das Bundes-Bodenschutzgesetz und die Bundes-Bodenschutz- und | |
| Altlastenverordnung..... | 489 |
| C. Naturschutzrecht – Vielgestaltige Ausprägung..... | 492 |
| I. Völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben | 492 |
| II. Nationale Regelungen..... | 493 |
| D. Umweltrelevantes Agrarrecht – Integrierte Ausgestaltung | 496 |
| I. Völkerrechtliche Vorgaben..... | 496 |
| II. Direktzahlungen..... | 497 |
| III. Agrarstrukturelle Maßnahmen..... | 500 |
| § 4 Vierter Teil: Instrumentenmix | 503 |
| Anhänge..... | 505 |
| Quellenverzeichnis..... | 513 |
| § 1 Verzeichnis der Rechtsquellen | 513 |
| A. Richtlinien..... | 513 |
| B. Verordnungen..... | 514 |
| C. Beschlüsse und Entschließungen | 516 |
| D. Verträge und Konventionen | 517 |
| E. Deutsche Gesetze | 518 |
| § 2 Verzeichnis der Gerichtsentscheidungen | 521 |
| A. Entscheidungen des EuGH und des Gerichts Erster Instanz..... | 521 |
| B. Entscheidungen deutscher Gerichte | 523 |
| § 3 Verzeichnis der Literatur sowie der Dokumente von Organen und | |
| Institutionen..... | 525 |