

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung .....</b>	<b>27</b>
§ 1 Die Rolle der Landwirtschaft in der Gesellschaft und im Recht .....	27
A. Status der Landwirtschaft in der Umwelt und Gesellschaft .....	27
B. Status der Landwirtschaft im Recht.....	30
C. Untersuchungsgegenstand – Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht.....	31
D. Kernfragen und Ziele der Untersuchung .....	33
E. Gang der Untersuchung .....	35
<b>1. Kapitel: Grundlagen .....</b>	<b>37</b>
§ 2 Begrifflichkeiten .....	37
A. Landwirtschaft .....	37
I. Landwirtschaft im allgemeinen Sinne .....	37
II. Landwirtschaft im rechtlichen Kontext .....	38
B. Dauergrünland.....	40
I. Bedeutung des Grünlandes für den Naturschutz .....	41
II. Definition des Dauergrünlandes .....	42
C. Unbestimmte Rechtsbegriffe im Naturschutzrecht.....	44
I. Problematik der Standardisierung im Naturschutzrecht.....	44
II. Festlegung eines naturschutzrechtlichen Anforderungsniveaus durch die Grundsätze der guten fachlichen Praxis .....	46
1. Charakter der guten fachlichen Praxis.....	47
2. Die Notwendigkeit der Regulierung der guten fachlichen Praxis im naturschutzrechtlichen Kontext .....	48
§ 3 Prinzipien des Umwelt-/Naturschutzrechts.....	49
A. Verursacherprinzip.....	50
I. Verursacherprinzip im Unionsrecht.....	50
II. Verursacherprinzip im deutschen Recht.....	51
B. Vorsorgeprinzip .....	52
I. Das Vorsorgeprinzip im Unionsrecht .....	52
II. Das Vorsorgeprinzip im deutschen Recht .....	53
<b>2. Kapitel: Die Privilegierung der Landwirtschaft im     Naturschutzrecht.....</b>	<b>55</b>

§ 4	Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes im Hinblick auf die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht.....	56
A.	Die Rechtslage während der Zeit des Nationalsozialismus.....	56
B.	Die Rechtslage nach der Zeit des Nationalsozialismus bis zum Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes.....	57
C.	Das Bundesnaturschutzgesetz von 1976.....	58
D.	Naturschutznovelle 2002 .....	59
E.	Naturschutznovelle 2009 bis zur aktuellen Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes.....	60
I.	Auswirkungen der Föderalismusreform .....	60
II.	Das Bundesnaturschutzgesetz 2009 bis heute .....	61
F.	Konsequenzen für die nachfolgende Untersuchung .....	62
§ 5	Ziele und Anwendungsbereich des Bundesnaturschutzgesetzes, § 1 BNatSchG .....	63
A.	Überblick über die Schutzziele des § 1 BNatSchG .....	63
B.	Natur und Landschaft – räumlicher und sachlicher Schutzbereich .....	65
C.	Durchsetzung der Schutzziele.....	66
D.	Fazit.....	67
§ 6	Die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft – Regelvermutung zugunsten einer natur- und landschaftsverträglichen Bodennutzung .....	68
A.	§ 5 Abs. 1 BNatSchG - Zielkonflikt zwischen Naturschutz und Landschaftspflege sowie landwirtschaftlicher Bodennutzung .....	68
I.	Entstehungsgeschichte des § 5 Abs. 1 BNatSchG.....	68
II.	Inhalt des § 5 Abs. 1 BNatSchG.....	69
III.	Fazit.....	71
B.	§ 5 Abs. 2 BNatSchG – Grundsätze der guten fachlichen Praxis.....	72
I.	Charakter der Norm .....	72
II.	Die einzelnen Anforderungen der Grundsätze der guten fachlichen Praxis.....	75
1.	Nr. 1 – Standortangepasste Bewirtschaftung, nachhaltige Bodenfruchtbarkeit, langfristige Flächennutzbarkeit.....	75
2.	Nr. 2 – Natürliche Ausstattung der Nutzflächen .....	76

3.	Nr. 3 – Erhalt und Vermehrung der zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente ....	77
4.	Nr. 4 – Ausgewogenes Verhältnis zwischen Tierhaltung und Pflanzenbau.....	78
5.	Nr. 5 – Grünlandumbruch.....	79
6.	Nr. 6 – Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts .....	81
7.	Fazit .....	82
III.	§ 5 Abs. 2 BNatSchG als „Schlüsselnorm“ für die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht – Kritische Würdigung.....	83
1.	Einordnung der Grundsätze als schlichte Handlungsdirektiven.....	83
2.	Konkretisierung mittels Verordnung (-sermächtigung).....	84
3.	Bezug zu § 17 Abs. 2 BBodSchG .....	86
4.	Fazit .....	86
§ 7	Der Anwendungsbereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bei landwirtschaftlicher Bodennutzung.....	86
A.	Der naturschutzrechtliche Eingriff.....	87
I.	Der Eingriffstatbestand.....	87
1.	Die Eingriffshandlung .....	87
2.	Die Eingriffswirkung.....	90
3.	Fazit .....	91
II.	Eingriffsfolgen.....	93
1.	§ 15 Abs. 1 BNatSchG – Die erste Stufe der Rechtsfolgenkaskade .....	93
2.	§ 15 Abs. 2 BNatSchG – Die zweite Stufe der Rechtsfolgenkaskade .....	93
a.	Ausgleichsmaßnahmen.....	94
b.	Ersatzmaßnahmen.....	95
c.	Kompensation auf land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen.....	96
3.	§ 15 Abs. 5 und 6 BNatSchG – Die dritte und vierte Stufe der Rechtsfolgenkaskade.....	96
III.	Formale Voraussetzungen der Eingriffsprüfung .....	97
IV.	Fazit.....	98
B.	Die Privilegierung der Landwirtschaft .....	99

I.	Hintergrund und Inhalt der Privilegierung .....	100
1.	Landwirtschaftliche Bodennutzung.....	100
2.	Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes .....	101
II.	Normative Vollzugsprobleme der Privilegierung des § 14 Abs. 2 BNatSchG.....	102
1.	Vereinbarkeit mit der Verfassung .....	102
a.	Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG .....	102
aa.	Schutzgehalt des Art. 3 Abs. 1 GG .....	102
bb.	Ungleichbehandlung der Vergleichsgruppen.....	103
cc.	Rechtfertigung .....	103
	(1) Notwendigkeit der Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG.....	104
	(2) Möglichkeit der Zielerreichung der Privilegierung allein durch das europäische Agrarbeihilfenrecht .....	105
	(3) Angemessenheit des § 14 Abs. 2 BNatSchG – Einfluss einer naturverträglichen Landwirtschaft auf die Verhältnismäßigkeit .....	105
b.	Verstoß gegen Art. 20a GG .....	108
c.	Fazit .....	110
2.	Auswirkungen der normativen Defizite des § 5 Abs. 2 BNatSchG i. R. d. Privilegierung.....	110
3.	Auswirkungen der Privilegierung auf die Verfahrensregelungen des § 17 BNatSchG .....	112
III.	Die Wiederaufnahme der landwirtschaftlichen Bodennutzung, § 14 Abs. 3 BNatSchG .....	113
1.	§ 14 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG – Bewirtschaftungsbeschränkungen .....	113
2.	§ 14 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG – Kompensationsmaßnahmen.....	114
3.	Fazit .....	114
IV.	Bewertung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung .....	115
§ 8	Landwirtschaft und Artenschutz .....	116
A.	Konfliktfeld Landwirtschaft und Artenschutz .....	117
B.	Allgemeines Artenschutzrecht .....	119

I.	Voraussetzungen des § 40 BNatSchG .....	120
II.	§ 40 Abs. 1 S. 4 Nr. 1 BNatSchG – Legalausnahme zugunsten der Landwirtschaft .....	121
III.	Fazit .....	121
C.	Besonderer Artenschutz .....	121
I.	Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG .....	122
1.	Fang-, Verletzungs- und Tötungsverbot .....	122
2.	Störungsverbot .....	123
3.	Lebensstättenschutz .....	124
4.	Schutz von Pflanzen .....	125
5.	Fazit .....	125
II.	Sonderregeln für die landwirtschaftliche Bodennutzung .....	126
1.	Überblick über die Privilegierung .....	126
2.	Die Privilegierung des § 44 Abs. 4 S. 1 BNatSchG .....	127
a.	Auswirkungen der Sonderregelung in der landwirtschaftlichen Praxis .....	127
b.	Die gute fachliche Praxis als Verhaltensmaßstab für die landwirtschaftliche Bodennutzung im Artenschutzrecht .....	128
c.	Bodenschutzrecht und landwirtschaftliches Fachrecht .....	129
d.	Fazit .....	129
3.	§ 44 Abs. 4 S. 2 BNatSchG – Einschränkung der Privilegierung bei europäischen Arten .....	130
a.	Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot (Art. 103 Abs. 2 GG) .....	130
b.	Praktikabilität des § 44 Abs. 4 S. 2 BNatSchG .....	132
c.	Vereinbarkeit des § 44 Abs. 4 S. 2 BNatSchG mit der FFH- und Vogelschutzrichtlinie .....	133
d.	Fazit .....	135
4.	Mittel zur Durchsetzung artenschutzrechtlicher Schutzmaßnahmen .....	135
a.	Vorrang kooperativer Programme .....	135
b.	Fazit .....	136
5.	Bewertung der Sonderregeln für die landwirtschaftliche Bodennutzung im Artenschutzrecht .....	137

III. Zulassung von Ausnahmen vom Verbot des § 44 Abs. 1 BNatSchG.....	137
1. Ausnahme zur Abwendung ernster wirtschaftlicher Schäden.....	138
2. Fazit .....	139
IV. Fazit zur Privilegierung der Landwirtschaft im besonderen Artenschutzrecht.....	139
§ 9 Erkenntnisse aus dem Naturschutzrecht .....	140
<b>3. Kapitel: Die Agrarpolitik der Europäischen Union –     Zwischen Einkommensstützung und Umweltschutz .....</b>	<b>143</b>
§ 10 Einführung in das Agrarbeihilfenrecht .....	143
A. Geschichtlicher Hintergrund.....	143
B. Agrarpolitische Grundlagen in Art. 38 bis 44 AEUV .....	145
I. Umweltkompetenzen im Verhältnis zur Agrarkompetenz.....	145
1. Gesetzgebungskompetenzen, primärrechtliche Grundlagen der GAP und Europäischer Umweltschutz.....	145
2. Sonderstellung des Agrarsektors .....	147
3. Fazit .....	148
II. Art. 39 AEUV – Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik.....	148
1. Steigerung der Produktivität.....	148
2. Angemessene Lebenshaltung der Landwirte.....	149
3. Stabilisierung der Märkte .....	149
4. Versorgungssicherheit .....	150
5. Angemessene Verbraucherpreise .....	150
6. Fazit .....	151
III. Art. 43 AEUV – Kompetenzen der Union zur Schaffung eines gemeinsamen Agrarmarktes.....	151
IV. Fazit.....	152
§ 11 Das Agrarbeihilfenrecht – aktuelle und vergangene Regelungen im Vergleich.....	153
A. Das Agrarbeihilfenrecht bis zum 31.12.2022 .....	153
I. Die erste Säule der GAP – Maßnahmen der Agrarmarktpolitik .....	153
1. Anspruchsberechtigte von Zahlungsansprüchen .....	153
2. Cross-Compliance – Verknüpfung von Beihilfen mit Bedingungen.....	154

a.	Die einzelnen Cross-Compliance-Anforderungen.....	155
aa.	Grundanforderungen an die Betriebsführung.....	155
bb.	GLÖZ-Standards .....	156
b.	Fazit .....	158
3.	Greening-Anforderungen.....	158
a.	Die Greening-Anforderungen der Agrar-DirektZahlVO 2013 .....	159
b.	Verbesserungspotential des Greenings.....	161
4.	Umsetzung von Cross-Compliance und Greening in deutsches Bundesrecht.....	163
a.	Konkretisierung der Cross-Compliance-Verpflichtungen.....	163
b.	Umsetzung des Greenings .....	164
5.	Das Agrarbeihilfenrecht der ersten Säule als Privilegierung der Landwirtschaft? .....	167
II.	Agrarbeihilferecht der zweiten Säule .....	169
1.	Rahmenbedingungen der ELER-VO .....	169
2.	Durchführung der Entwicklungsprogramme in Deutschland .....	170
3.	Fazit .....	172
III.	Abwägung der Stärken und Schwächen der europäischen Agrarpolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020 (2022).....	172
B.	Das Agrarbeihilferecht ab dem 01.01.2023 .....	176
I.	Der neue europäische Rechtsrahmen.....	176
1.	Grundanforderungen an die Betriebsführung und GLÖZ-Standards in neuem Gewand .....	176
2.	Fazit .....	178
II.	Umsetzung im deutschen Recht.....	179
1.	Konditionalitäten – Das „neue“ Cross-Compliance und Greening .....	179
2.	GAP-Konditionalitäten-Verordnung .....	182
3.	Öko-Regeln (eco schemes).....	184
4.	Evaluierung durch die Mitgliedsstaaten .....	188
5.	Bewertung der Umsetzung durch Deutschland .....	188

III. Fazit.....	189
C. Vergleich der Instrumente des Agrarbeihilfenrechts mit denen des Ordnungsrechts .....	190
<b>4. Kapitel: Vergleich der Privilegierung der Landwirtschaft im nationalen Umweltrecht mit der des Naturschutzrechts .....</b>	<b>193</b>
§ 12 Naturschutzrelevante Regelungen des Bundes-Bodenschutzrechts .	193
A. Auswirkungen der modernen Landwirtschaft auf Böden.....	193
B. Bedeutsame Regelungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes ....	195
I. Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes bei landwirtschaftlicher Bodennutzung .....	195
1. Abgrenzung zum Abfallrecht .....	196
2. Verhältnis zu Dünge- und Pflanzenschutzrecht .....	196
a. Düngegesetz .....	196
b. Pflanzenschutzgesetz.....	197
c. Fazit .....	197
3. Verhältnis zum Bundesnaturschutzgesetz .....	198
4. Bedeutung des eingeschränkten Anwendungsbereichs für die landwirtschaftliche Bodennutzung .	198
II. Vorsorgender Bodenschutz im Bundes-Bodenschutzgesetz.....	198
1. § 1 BBodSchG - Ziele und Zweck des Gesetzes.....	199
a. Handlungsziele des Bundes-Bodenschutzgesetzes .....	199
b. Einordnung der Grundsätze des Bodenschutzes im Verhältnis zu den Grundsätzen des Naturschutzrechts.....	201
2. § 7 BBodSchG – Vorsorge gegen schädliche Bodenveränderungen .....	201
a. Die zur Vorsorge verpflichteten Personen .....	201
b. Notwendigkeit der Ergreifung von Vorsorgemaßnahmen.....	202
c. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	202
d. Ausnahme zugunsten der Landwirtschaft .....	203
III. Gefahrenabwehrpflichten im landwirtschaftlichen Bereich .....	204
IV. Durchsetzung der bodenschutzrechtlichen Pflichten.....	205
V. Die Stellung der Landwirtschaft im Bundes-Bodenschutzgesetz.....	206



1.	Vorsorgebezogene Anforderungen im Bereich der Landwirtschaft .....	206
2.	Die einzelnen Anforderungen der Grundsätze der guten fachlichen Praxis.....	207
3.	Zusammenhänge zwischen den einzelnen Handlungsanleitungen .....	209
4.	Vergleich der Grundsätze der guten fachlichen Praxis des Bodenschutzes mit denen des Naturschutzes .....	210
5.	Behördliche Maßnahmen zur Einhaltung der Grundsätze .....	211
6.	Bewertung der behördlichen Maßnahmen zur Einhaltung der Grundsätze .....	213
7.	§ 17 Abs. 3 BBodSchG – Verhältnis zur bodenschutzrechtlichen Gefahrenabwehr.....	215
8.	Bewertung des § 17 BBodSchG .....	215
C.	Rückschlüsse vom Bodenschutzrecht auf das Naturschutzrecht .....	216
§ 13	Naturschutzrelevante Regelungen im Düngerecht .....	217
A.	Ausgangslage .....	218
B.	Instrumente des Düngerechts.....	220
I.	Zulassung von Düngemitteln.....	220
II.	Anwendung von Düngemitteln.....	221
1.	§ 3 DüngG – Anwendung von Düngemitteln nach guter fachlicher Praxis .....	221
2.	§ 11a DüngG – Gebot der Beachtung der guten fachlichen Praxis im Betrieb.....	222
3.	Düngeverordnung .....	223
a.	§ 3 Abs. 1 DüV – Allgemeine Anwendungsgrundsätze.....	223
b.	§ 3 Abs. 2 DüV – Verpflichtung zur schriftlichen Ermittlung des Düngebedarfs.....	224
4.	Erkenntnisse aus dem Düngerecht.....	226
C.	Rückschlüsse vom Düngerecht auf das Naturschutzrecht .....	227
§ 14	Naturschutzrelevante Regelungen im Pflanzenschutzrecht.....	228
A.	Ziele des Pflanzenschutzes .....	229
I.	Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft .....	229
II.	Ziele des Pflanzenschutzgesetzes .....	230

III. Fazit.....	231
B. Anwendung von Pflanzenschutzmitteln .....	232
I. § 3 PflSchG – Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutzrecht .....	232
1. Konfliktbewältigung durch die gute fachliche Praxis .....	232
2. Konkrete Anforderungen der guten fachlichen Praxis .....	233
3. Vergleich der Grundsätze der guten fachlichen Praxis des Pflanzenschutzes mit denen des Naturschutzes.....	235
II. Vorschriften zur Anwendung und Einschränkung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln.....	236
1. Anwendungsvoraussetzungen von Pflanzenschutzmitteln.....	236
2. Anwendungsverbote von Pflanzenschutzmitteln .....	237
3. Die Ausnahme vom Anwendungsverbot des § 13 Abs. 2 S. 3 PflSchG im Vergleich zur Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht.....	238
C. Fazit zum Pflanzenschutzrecht .....	239
§ 15 Rückschlüsse aus den verschiedenen Agrarumweltgesetzen auf die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht.....	240
A. Gegenüberstellung des Boden-, Dünge- und Pflanzenschutzrechts mit Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht .....	240
B. Die gute fachliche Praxis als Verhaltensstandard in den Agrarumweltgesetzen .....	241
<b>5. Kapitel: Die Privilegierung der Landwirtschaft in den Landesnaturschutzgesetzen – insbesondere dem Bayerischen Naturschutzgesetz .....</b>	<b>245</b>
§ 16 Das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft auf Landesebene .....	245
A. Grundlegende Anforderungen an die Landwirtschaft in den einzelnen Bundesländern .....	245
B. Zustand der Natur in Bayern.....	247
C. Berücksichtigung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht des Freistaats Bayern .....	248

I.	Überblick über die historische Entwicklung des Bayerischen Naturschutzgesetzes .....	249
II.	Mittel zur Umsetzung natur- und artenschützender Ziele in Bayern.....	250
1.	Kooperative Instrumente .....	250
a.	Bayerisches Vertragsnaturschutzprogramm (Art. 5b BayNatSchG).....	250
b.	Kulturlandschaftsprogramm (KULAP).....	252
c.	Fazit .....	252
2.	Zwingende Instrumente - Das bayerische Verständnis der „guten fachlichen Praxis“ .....	253
a.	Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG – Erhalt von Grünland mittels vertraglicher Vereinbarungen und Förderprogramme .....	253
b.	Art. 3 Abs. 4 BayNatSchG – Verbote landwirtschaftlicher Nutzung .....	254
aa.	Nr. 1 – Umwandlungsverbot für Dauergrünland .....	255
	(1) Definition der Umwandlung .....	255
	(2) Ausnahmen.....	255
bb.	Nr. 2 – Absenkung des Grundwasserstands in Nass-, Feuchtgrünland sowie -brachen und auf Moor- und Anmoorstandorten .....	256
	(1) Tatbestand .....	256
	(2) Ausnahmen.....	258
cc.	Nr. 3 – Verbot der Beeinträchtigung von naturbetonten Strukturelementen der Feldflur .....	258
dd.	Nr. 4 – Verbot von Dauergrünlandpfllegemaßnahmen durch umbrechende Verfahren in gesetzlich geschützten Biotopen .....	259
ee.	Nr. 5 bis 8 – Bewirtschaftungsvorgaben für Grünlandflächen .....	259
	(1) Art der Grünlandmähd .....	259
	(2) Zeitpunkt der Grünlandmähd .....	260
	(3) Walzen von Grünlandflächen.....	260

(4) Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Dauergrünlandflächen .....	261
(5) Durchsetzung der Verbote .....	262
c. Art. 16 BayNatSchG – Schutz bestimmter Landschaftsbestandteile .....	263
d. Fazit .....	263
aa. Konzentration der Verbote auf das Grünland .....	263
bb. Erreichen einer extensiven Grünlandnutzung .....	264
cc. Kein Verbot des Grünlandumbruchs auf erosionsgefährdeten Hängen .....	265
dd. Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln .....	266
III. Die Eingriffsregelung .....	266
1. Gegenüberstellung der Eingriffsregelung Bundesnaturschutzgesetzes mit der des Bayerischen Naturschutzgesetzes – Verfahrensrechtliche Sonderregelung .....	267
2. Die Ermittlung und Bewertung von Eingriffen nach der Bayerischen Kompensationsverordnung ...	268
3. Privilegierung der Landwirtschaft bei der Durchführung von Eingriffen – Spiegelbild der bundesrechtlichen Regelung .....	269
4. Fazit .....	270
a. Konzentration behördlicher Ressourcen auf ordnungsrechtliches Handeln .....	270
b. Bayerische Kompensationsverordnung als Handlungsleitfaden für den Vollzug der Eingriffsregelung .....	271
D. Rückschlüsse vom Landesrecht auf die Privilegierung der Landwirtschaft im Bundesnaturschutzgesetz .....	271
<b>6. Kapitel: Resümee .....</b>	<b>275</b>
§ 17 Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick .....	275
A. §§ 14 Abs. 2, 44 Abs. 4 BNatSchG – Die Privilegierungen der Landwirtschaft im Naturschutzrecht .....	275
B. Die GAP – Steuerung der Sonderstellung der Landwirtschaft im Unionsrecht .....	276

C.	Vergleich der Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht mit anderen die Landwirtschaft betreffenden Anforderungen im nationalen Umweltrecht .....	277
D.	Abweichungsgesetzgebung durch das Bayerische Naturschutzgesetz .....	278
E.	Ausblick .....	278
<b>Literaturverzeichnis .....</b>		<b>281</b>