

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
§ 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
1. Kapitel: Grundlagen	37
§ 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
2. Kapitel: Die Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht.....	55

§ 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 Düinge- 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
3. Kapitel:	Die Agrarpolitik der Europäischen Union – Zwischen Einkommensstützung und Umweltschutz	143
	§ 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-DirektZahlIVO 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
4. Kapitel:	Vergleich der Privilegierung der Landwirtschaft im nationalen Umweltrecht mit der des Naturschutzrechts	193
§ 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 Bodenschutzrechts 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 Bodenschutzrechts mit denen des Naturschutzrechts	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 DüingeG – Anwendung von Düngemitteln nach guter fachlicher Praxis	221
2.	§ 11a DüingeG – 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 Pflanzenschutzrechts	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-, Düne- und Pflanzenschutzrechts mit Privilegierung der Landwirtschaft im Naturschutzrecht	240
B.	Die gute fachliche Praxis als Verhaltensstandard in den Agrarumweltgesetzen	241
5. Kapitel:	Die Privilegierung der Landwirtschaft in den Landesnaturschutzgesetzen – insbesondere dem Bayerischen Naturschutzgesetz	245
§ 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 Grundwassерstands 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 Dauergrünlandpflegemaßnahmen durch umbrechende Verfahren in gesetzlich geschützten Biotopen	259
ee.	Nr. 5 bis 8 – Bewirtschaftungsvorgaben für Grünlandflächen	259
	(1) Art der Grünlandmahd	259
	(2) Zeitpunkt der Grünlandmahd	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
6. Kapitel:	Resümee	275
§ 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
Literaturverzeichnis.....		281