

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

Umwelt- und Technikrecht

Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier

Herausgegeben von

Prof. Dr. Timo Hebel

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](http://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 Hebel, 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	XXXX
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 Umweltauswirkungen	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	
anpassungsbedürftig	488
§ 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. Energierrelevante 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 Fruchtfolge/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 Energiepflanzenbaus.....	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 landschaftschutzrelevante 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 intensiviert 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 intensiviert 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 Betriebsprämie, Basisprämie und Ökologisierungszuschlag....	271
a)	Derzeitige und zukünftige Ausgestaltung der Direktzahlungen.....	271
aa)	Einheitliche Betriebsprämie.....	271
bb)	Basisprämie und Ökologisierungszuschlag.....	272
b)	Finanzierung, Modulation und Umwidnungsmöglichkeiten	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 Betriebsprämie und Basisprämie – Gemeinschafts- beihilfen.....	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 DirektZahlVerpflV	291
(a)	Gefährdungsklassen	291
(b)	Bewirtschaftungsbeschränkungen/Verbote	293
(c)	Ökologische Relevanz	295
(2)	Erhalt der organischen Substanz im Boden nach § 3 DirektZahlVerpflV	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 DirektZahlVerpflV	308
(4)	Grünlandschutz – qualitative Vorgaben nach §§ 4, 4a DirektZahlVerpflV	309
(a)	Schutz von Grünland im Allgemeinen	309
(b)	Schutz von Dauergrünland	312
(5)	Schutz von Landschaftselementen nach § 5 DirektZahlVerpflV	314
(a)	Derzeitige Ausgestaltung	314
(b)	Ökologische Relevanz	316
cc)	Steuerungspotenzial.....	319
c)	Schutz von Dauergrünland – quantitative Vorgaben nach § 3 DirektZahlVerpflG	321
aa)	Derzeitige und zukünftige europarechtliche Vorgaben und nationale Umsetzung	321
bb)	Ökologische Relevanz.....	323
(1)	Europäische Regelung und Umsetzung im Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz.....	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 Kontrollsystem	346
a)	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem	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)	Ne bis in idem.....	360
(b)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	362
(c)	Nulla poena sine culpa.....	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 Umweltaforderungen 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 Rheinland-Pfalz	413
aa)	Nationaler Strategieplan, Nationale Rahmenregelung und Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur 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 Entschlüsse	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