

Anthea Luisa Pitschel

Die gute fachliche Praxis

Ein staatliches Steuerungsinstrument im Spannungsfeld
zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen in
der Landwirtschaft



Nomos

**SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND
VERBRAUCHERSCHUTZRECHT**

Herausgegeben vom Institut für Landwirtschaftsrecht
der Universität Göttingen

Professor Dr. Thomas Mann
Professor Dr. José Martínez
Professor Dr. Gerald Spindler
Professor Dr. Peter-Tobias Stoll
Professor Dr. Barbara Veit

Band 87

Anthea Luisa Pitschel

Die gute fachliche Praxis

Ein staatliches Steuerungsinstrument im Spannungsfeld zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen in der Landwirtschaft



Nomos

Gedruckt mit Unterstützung:



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

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7885-0 (Print)

ISBN 978-3-7489-2286-5 (ePDF)

Die Bände 1 – 52 sowie die Jahrbücher Band I – VI sind erschienen bei Carl Heymanns Verlag KG, Köln



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Christoph

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Landwirtschaftsrecht an der Georg-August-Universität Göttingen.

Sie wurde im Dezember 2019 abgeschlossen und vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Georg-August-Universität Göttingen als Dissertation angenommen.

Schrifttum, Rechtsprechung sowie Rechtsänderungen sind bis Dezember 2019 berücksichtigt.

Die Arbeit behandelt das Regelungskonzept der *guten fachlichen Praxis* und setzt sich insbesondere mit der Frage auseinander, ob dieses strukturprägende Element des Agrarumweltrechts ein geeignetes Steuerungsinstrument im Spannungsfeld zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen in der Landwirtschaft darstellt.

Derzeit findet sich die *gute fachliche Praxis* als Tatbestandsmerkmal sowohl im Pflanzen- und Düngerecht als auch im Bodenschutz-, Naturschutz und Gentechnikrecht.

In Ermangelung einer fehlenden allgemeingültigen Definition beschreibt die Begrifflichkeit als unbestimmter Rechtsbegriff einen je nach Rechtsgebiet variierenden Handlungsrahmen im Hinblick auf die von den Betroffenen zu erfüllenden Voraussetzungen hinsichtlich ihres Verhaltens. Es handelt sich dementsprechend um – gesetzlich verankerte oder auf Verordnungsebene vorgenommene – (Einzel-)Konkretisierungen im Hinblick auf die jeweiligen spezifischen Fachgebiete, wobei die *gute fachliche Praxis* den Maßstab dafür bildet, wie sich der Umweltschutz in der Landwirtschaft realisiert.

Die *gute fachliche Praxis* nimmt damit eine Schlüsselfunktion bei der Bestimmung des Verhältnisses zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz und damit im Spannungsfeld zwischen den ökonomischen und ökologischen Interessen in der Landwirtschaft ein.

Die Arbeit greift die aktuelle Debatte um die Defizite des Agrarumweltrechts auf und setzt sich mit der Verantwortung, die der unmittelbar in der sie umgebenden Umwelt wirtschaftenden Landwirtschaft zukommt, auseinander. Dabei zeigt sie auch auf, inwiefern die *gute fachliche Praxis* novelliert werden muss, um dem an sie gestellten Anspruch gerecht werden zu können.

Vorwort

Den zahlreichen Personen, die mich während meiner Promotionszeit begleitet, mich stets unterstützt und mir Rückhalt gegeben haben, möchte ich an dieser Stelle danken.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem geschätzten Doktorvater, Herrn Professor Dr. José Martínez, für seine wissenschaftliche, aber auch persönliche Unterstützung und sein umfassendes Engagement bei der Betreuung dieser Arbeit. Er hat mich in jeder erdenklichen Weise gefördert, mich stets hilfreich unterstützt und mir zugleich Freiraum für die Erstellung meiner Arbeit gewährt. In meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin habe ich dank ihm - über den wissenschaftlichen Diskurs im Hinblick auf meine Arbeit hinaus - vielfältige Anregungen erhalten, Förderung erfahren und Erfahrungen sammeln dürfen, die mich auch nach dieser Zeit prägen. Gerne erinnere ich mich dabei vor allem an die zahlreichen gemeinsamen Forschungsreisen, Tagungen und Seminare.

Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Peter-Tobias Stoll für die freundliche Übernahme und umgehende Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Privatdozent Dr. Alexander Thiele für sein Mitwirken in der Prüfungskommission.

Bedanken möchte ich mich ebenfalls bei der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht für die großzügige finanzielle Förderung bei der Veröffentlichung dieser Arbeit.

Für die Aufnahme in dieser Schriftenreihe gebührt den Herausgeber*innen mein Dank.

Allen Mitarbeiter*innen und Doktorand*innen des Instituts für Landwirtschaftsrecht danke ich für die gemeinsame Zeit und das freundschaftliche Arbeitsumfeld.

Von ganz besonderem Wert sind die Freundschaften, die ich während meiner Zeit am Institut für Landwirtschaftsrecht geknüpft habe und die auch über die Zeit der gemeinsamen Mitarbeit bestehen und mein Leben bereichern. Besonderer Dank gilt daher meinen Kolleg*innen Janina Bach, Dr. Jan Caßelmann, Lukas Helfrich, Dr. Cornelius Hille, Dr. Nils Jensen, Pia Konle, Maren Müller-Menzel, Cara von Nolting, Anna-Lena Poppe, Irina Schell, Dr. Thilo Orgies, Kea Ovie, Merle Welk und Rosalie Wilde. Bedanken möchte ich mich bei ihnen für jedes offene Ohr, jedes gemeinsame Erlebnis und jeden Zuspruch, den ich von ihnen erfahren habe.

Meiner Freundin Janina Bach danke ich zudem für ihr mühevoll und konstruktives Lektorat.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen meine Familie und meine Freunde, wobei schlicht zu vielen Personen besonderer Dank gebührt, um an dieser Stelle alle namentlich zu erwähnen, die es verdient hätten.

Vorwort

Vor allem mein Großvater Ludwig Müller war und ist mir ein großes Vorbild an Durchhaltevermögen, Ehrgeiz und Fleiß und hat mich in einer Weise geprägt, die mir die Werte vermittelt hat, die es brauchte, um diese Arbeit abzuschließen.

Mein größter Dank gilt meinem Ehemann Christoph Pitschel. Durch seinen steten Rückhalt, seinen Zuspruch und seine Liebe hat er im wesentlichen Maße zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen.

Ihm widme ich diese Arbeit.

Herzberg am Harz, im April 2021

Anthea Luisa Pitschel

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	31
A. Einführung in die Thematik – Gegenstand und Problemhorizont	31
B. Leitfragen und Ziele der Untersuchung	35
C. Gang der Darstellung	36
Erster Teil: Das Regelungsmodell der guten fachlichen Praxis	39
A. Einleitende Charakterisierung der guten fachlichen Praxis	39
I. Die Festlegung eines umweltrechtlichen Anforderungsniveaus der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung durch die gute fachliche Praxis	41
II. Die Begrifflichkeit zwischen notwendiger Abstraktheit und erforderlicher Anforderungskonkretisierung	45
B. Herkunft und Entwicklung des Begriffes der guten fachlichen Praxis im nationalen Recht	48
I. Das Konzept der ordnungsgemäßen Landwirtschaft als Wegbereiter der guten fachlichen Praxis	49
II. Die „Ökologisierung“ der Landwirtschaft	58
1. Gesellschaftliche, politische und rechtliche Ökologisierungsbestrebungen	59
2. Von der ordnungsgemäßen Landwirtschaft zur guten fachlichen Praxis	65
Zweiter Teil: Die Funktionen des staatlichen Steuerungsinstruments der guten fachlichen Praxis im Wandel der staatlichen Steuerung	69
A. Die historische Entwicklung staatlicher Steuerung und Steuerungsinstrumente und ihre gegenwärtige Ausgestaltung	70
I. Der Wandel der staatlichen Steuerung – Eine Einführung	70

Inhaltsverzeichnis

II. Die gute fachliche Praxis als staatliches Steuerungsinstrument – Relevante Begriffsbestimmungen und Absteckung des Rahmens möglicher Verwendungsbereiche	73
1. Zum Begriff des „Staates“	74
2. Zum Begriff der „Steuerung“	75
3. Festlegung des Inhaltes und Umfangs der „Aufgaben des Staates“ unter Hinzuziehung der Abgrenzung öffentlicher Aufgaben und Staatsaufgaben	78
a) Der Aufgabenbegriff vor dem Hintergrund der Abgrenzung von Zielen und Aufgaben	79
b) Die Unterscheidung zwischen öffentlichen Aufgaben und Staatsaufgaben	80
aa) Öffentliche Aufgaben	81
bb) Staatsaufgaben	85
cc) Die Nutzung des Konzeptes der guten fachlichen Praxis zur Bewältigung der Aufgabe des Umweltschutzes	90
III. Die Veränderung staatlicher Handlungsformen im Lichte der Entwicklung der Aufgaben des Staates	92
1. Der Anstieg der Aufgaben des Staates – Vom geforderten zum überforderten Staat	93
2. Die Frage nach dem richtigen Umfang der Aufgaben des Staates	97
a) Die Idee des „Schlanken Staates“ und die aus ihr gezogenen Erkenntnisse	97
b) Privatisierung – Eine Strategie zur Bewältigung der Aufgabenlast des Staates?	102
3. Das Bedürfnis nach neuen Handlungsformen und innovativen Steuerungsinstrumenten unter dem Leitbild des aktivierenden Staates	108
a) Das Leitbild des aktivierenden Staates im Kontext kooperativen Verwaltungshandelns	111
b) Staatsentlastung durch eine auf dem kooperativen Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft basierende arbeitsteilige Gemeinwohlkonkretisierung	114
aa) Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben unter Beteiligung privater Kräfte	115

bb) Eine angemessene Verantwortungsteilung – Möglichkeiten und Grenzen einer die privaten Kräfte einbindenden Aufgabenverteilung	117
(1) Die Stufen der staatlichen Verwaltungsverantwortung	119
(2) Die Verantwortungsteilung zwischen Privaten und staatlichen Hoheitsträgern im Rahmen der Gewährleistungsverantwortung	121
(3) Die Veränderung der Aufgabenerfüllungsmodalitäten – Vom Leistungsträger zur Regulierungs- und Kontrollinstanz	126
4. Die gute fachliche Praxis – Ein Baustein innovativer, kooperativer Handlungsformen	128
IV. Gegenwärtige Bedeutung und Gestaltung der staatlichen Steuerung und Steuerungsinstrumente – Die Vielfalt der Instrumente zur Steuerung umweltrelevanten Verhaltens	130
1. Die zunehmende Bedeutung des Umweltschutzes und deren Berücksichtigung auf Rechtsebene	131
a) Die Regelungsgeschichte umweltschützenden Rechts	134
b) Aktuelle Rechtsquellen des Umweltrechts	139
aa) Nationales Umweltrecht	140
bb) Umweltvölkerrecht und Europäisches Umweltrecht	142
2. Die Handlungsformen des Staates im Bereich des Umweltrechts	144
a) Das Umweltrecht zwischen Gefahrenabwehr und präventivem Vorsorgegedanken	144
b) Planung als Steuerungsinstrument	148
c) Instrumente direkter Verhaltenssteuerung	150
d) Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung	156
aa) Ökonomische Instrumente	159
(1) Positive ökonomische Anreizsetzung	160
(2) Negative ökonomische Anreizsetzung	163
(3) Die Geeignetheit ökonomischer Instrumente zur Verhaltenssteuerung	168
bb) (Betriebs-)organisatorische Instrumente	169
cc) Informationelle Instrumente	171
dd) Konsensuale Instrumente	176

Inhaltsverzeichnis

e) Die Auswahl des im konkreten Fall richtigen Steuerungsinstrumentes	177
B. Die Funktionen des staatlichen Steuerungsinstrumentes der guten fachlichen Praxis	180
I. Die gute fachliche Praxis als Element regulierter Selbstregulierung	181
1. Der Regulierungsansatz	184
a) Der Regulierungsbegriff – Eine interdisziplinär geprägte Begriffsbestimmung	184
b) Funktionen, Aufgaben und Zielrichtung der Regulierung als Erscheinungsform der Gewährleistungsverwaltung	191
c) Rechtfertigung der Regulierung	195
2. Die Trias der Regulierungsformen – Die regulierte Selbstregulierung zwischen staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstregulierung	196
a) Die staatliche Regulierung als Konzept einer umfassenden Verantwortungsübernahme des Staates für die Erreichung der Regulierungsziele	199
aa) Die staatliche Regulierung in den Anwendungsbereichen der Ordnungs- und Leistungsverwaltung	200
bb) Bestrebungen zur Modernisierung staatlicher Regulierung	203
b) Die gesellschaftliche Selbstregulierung – Ein Konzept autonomer privater Interessenverfolgung	206
aa) Die Bestimmung des Begriffes der gesellschaftlichen Selbstregulierung	207
bb) Die Selbstregulierung als Ausdruck der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsausübung	211
c) Die regulierte Selbstregulierung als Kombination der klassischen Regulierungsformen	215
3. Die regulierte Selbstregulierung – Ein Instrument zur gemeinwohlorientierten Regulierung von Selbstregulierungsprozessen	220
a) Die regulierte Selbstregulierung als innovative Steuerungsform einer arbeitsteiligen, kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung	222

b)	Hintergrund der Anwendung regulierter Selbstregulierung als Regulierungsform zur rechtlichen Steuerung von Prozessen	229
aa)	Zentrale Beweggründe des Einsatzes regulierter Selbstregulierung	229
bb)	Erwartungen, angestrebte Vorteile aus Perspektive des Staates und der Wirtschaft sowie mögliche Risiken des Regulierungsansatzes	232
c)	Die Funktionsweisen regulierter Selbstregulierung und ihre Anwendung als umweltrechtliches Steuerungskonzept	238
4.	Die Integration gesellschaftlicher Regulierungsbeiträge in den staatlichen Steuerungsprozess und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen	245
a)	Die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates als verfassungsrechtliche Begrenzung gesellschaftlicher Steuerung	247
b)	Abwehrfunktion der Grundrechte	250
c)	Die verfassungsrechtlichen Grenzen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips	250
5.	Die Nutzung des Konzeptes der guten fachlichen Praxis im selbstregulativen Kontext	251
II.	Die Veränderung des Steuerungsgegenstandes – Die Entwicklung von der Technik- zur Verhaltenssteuerung	252
1.	Der Steuerungsgegenstand Technik – Techniksteuerung	254
a)	Der Technikbegriff	254
b)	Die Techniksteuerung als Mittel zur Begrenzung der durch technische Innovationen entstehenden Risiken	256
c)	Technische Regeln	261
aa)	Historische Entwicklung der Technischen Regeln – Ein rechtliches Phänomen mit langer Tradition	263
bb)	Private Normsetzung als kooperatives Mittel zur Erreichung des angestrebten Steuerungserfolgs	268
cc)	Die Kategorien und Quellen der Technischen Regeln	271
(1)	Regelwerke öffentlich-rechtlicher technischer Ausschüsse und Unfallverhütungsvorschriften	271

Inhaltsverzeichnis

(2) Technische Normen	273
(a) Die wichtigsten privatverbandlichen Normsetzer im Bereich der Techniknormen	276
(aa) Das Deutsche Institut für Normung e. V. – DIN-Normen	276
(bb) Der Verein Deutscher Ingenieure e. V. – VDI-Richtlinien	280
(cc) Der Verband Deutscher Elektrotechniker e. V. – VDE-Bestimmungen	282
(dd) Der Deutsche Verein des Gas- und Wasserfaches e. V. – DVGW-Regeln	283
(b) Wirksamkeit und rechtliche Bindungswirkung privatverbandlicher Normsetzung	284
(3) Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Umwelt- und Technikrechts	287
(a) Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft)	290
(b) Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm)	294
(c) Die Bindungswirkung Technischer Anleitungen	296
d) Die Bedeutung technischer Normen im Umweltschutz	301
2. Der Steuerungsgegenstand Verhalten – Verhaltenssteuerung	301
a) Der Verhaltensbegriff	301
b) Die Verhaltenssteuerung und ihre Abgrenzung zur Techniksteuerung	302
c) Die gute fachliche Praxis als Ausdruck der Wandlung des Steuerungsgegenstandes – Hin zu einer verstärkten Verhaltenssteuerung	304
d) Flankierende, verhaltenssteuernd wirkende Elemente	307
aa) Beratung	308
(1) Grundlagen der Beratung	309
(2) Die agrarfachliche Beratung als Strategie im politischen Kontext	311

(3) Die Struktur der landwirtschaftlichen Beratung in Deutschland	314
(a) Staatliche Officialberatung	318
(b) Beratung durch Landwirtschaftskammern	321
(c) Privatberatung	322
(d) Beratungsringe als eingetragene Vereine	324
(4) Landwirtschaftliche Beratung als Instrument zur Erreichung von Umweltzielen	325
bb) Anreizschaffung	328
cc) Staatliche Durchsetzungsmöglichkeiten	330
dd) Evaluierung der guten fachlichen Praxis	331
ee) Die Abhängigkeit des Steuerungserfolges von der Flankierung durch geeignete Mittel	333
III. Die instrumentelle Einordnung des Konzeptes der guten fachlichen Praxis als Form der Standardisierung	334
1. Standardisierung – Begriffsbestimmung, Funktionen und Besonderheiten sog. professioneller Standards	334
2. Technikstandards – Standardisierungen im Bereich des Technikrechts	339
a) Technikstandards als Mittel zur Begrenzung der Risiken der Technik	342
b) Konkretisierungsbedürftigkeit und –möglichkeiten der Technikstandards in ihrer Rechtsnatur als unbestimmte Rechtsbegriffe	344
c) Die Verwendung von Technikstandards im deutschen Recht	347
aa) Allgemein anerkannte Regeln der Technik	349
bb) Der Stand der Technik	352
cc) Der Stand von Wissenschaft und Technik	356
3. Umweltstandards – Standardisierungen im Bereich des Umweltrechts	357
a) Standardisierungen im Kontext der offenen Gesetzgebung des Umweltrechts – Definition(versuch) und unterschiedliche Arten von Umweltstandards	359
b) Umweltstandards als Instrument einer sachverständigen Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe zur Berücksichtigung wissenschaftlichen und technischen Fortschritts	364

Inhaltsverzeichnis

c) Simplifizierung umweltrechtlicher Komplexität mit Hilfe von Operationalisierung und Standardisierung	368
d) Der sog. „Doppelcharakter“ der Umweltstandards	372
e) Rechtsnatur sowie Rechtsformen von Umweltstandards	375
aa) Gesetzliche Umweltstandards	376
bb) Administrative Umweltstandards	379
(1) Selbstbindung der Verwaltung – Beurteilungsspielraum	381
(2) Antizipiertes Sachverständigengutachten	382
(3) Standardisierungsspielraum	384
(4) Gerichtsverbindliche Norminterpretation oder Normkonkretisierung durch Umweltstandards in Verwaltungsvorschriften	387
cc) Private Umweltstandards	389
4. Die gute fachliche Praxis – Ein technisch(rechtlich) geprägter Umweltstandard	392
a) Standardisierungen im Bereich des internationalen, europäischen und nationalen Agrarumweltrechts	393
b) Vergleichbare, strukturähnliche Regelungsmodelle der Standardisierung	397
C. Gesamtergebnis – Funktionen der guten fachlichen Praxis	399
 Dritter Teil: Die Rechtsnatur der guten fachlichen Praxis	402
A. Die dynamische Wandelbarkeit der guten fachlichen Praxis vor dem Hintergrund des ihr innewohnenden Zwillingscharakters	402
B. Grundlegende Struktur, Funktionen sowie Vor- und Nachteile der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Allgemeinen	405
I. Unbestimmte Rechtsbegriffe zwischen allgemeiner Generalisierbarkeit und einzelfallbezogener Operabilität – Das Bedürfnis nach einer Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe	405
II. Rechtsdogmatische Einordnung und Struktur unbestimmter Rechtsbegriffe	408
III. Das Für und Wider der gesetzlichen Implementierung unbestimmter Rechtsbegriffe	411

C. Unbestimmte Rechtsbegriffe aus verfassungsrechtlicher Perspektive – Möglicher Verstoß behördlicher Konkretisierungsbefugnis gegen das allgemeine Bestimmtheitsgebot?	414
I. Herleitung des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots	415
II. Zielrichtung und Inhalt des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots	419
III. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Generalklauseln, Ermessensspielräumen und unbestimmten Rechtsbegriffen	421
D. Mögliche Überwindung etwaiger praktischer Rechtsanwendungs- und Vollzugsprobleme durch eine Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes der guten fachlichen Praxis	426
I. Begriffsausfüllung mittels inhaltlicher Konkretisierung (anhand der traditionellen Auslegungsmethodik)	427
II. Rechtsdogmatische Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten einer Begriffskonkretisierung durch staatliche Zugriffsoptionen (Rechtsdogmatischer Konkretisierungsansatz)	432
1. Generalklauselmethode	435
2. Inkorporation	437
3. Verweisung	439
a) Vor- und Nachteile der Verweisungstechnik	440
b) Verweisungstypen	442
c) Verfassungsmäßigkeit von statischen und dynamischen Verweisungen	445
aa) Statische Verweisung	446
bb) Dynamische Verweisung	448
III. Konkretisierung mittels Verwaltungsentscheidungen und gerichtlicher Auseinandersetzung	454
1. Die Rechtsbindung der Verwaltung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	455
2. Die gerichtliche Kontrolldichte nach Art. 19 IV GG im Falle der verwaltungsbehördlichen Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe	457
3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Reduzierung gerichtlicher Kontrollkompetenzen durch die Annahme eigener Beurteilungsspielräumen der Exekutive	460
a) Möglicher Gegenstand eines Beurteilungsspielraums	463
b) Ermittlung und Begründung von Beurteilungsspielräumen	465

Inhaltsverzeichnis

c) Die Reduzierung des gerichtlichen Kontrollumfangs auf bestimmte Beurteilungsfehler als Folge der Annahme eines behördlichen Beurteilungsspielraums	468
d) Die Begründung eines Beurteilungsspielraums im Umweltrecht	470
aa) Annahme eines Beurteilungsspielraums aufgrund vielfach erforderlich werdender, komplexer Prognoseentscheidungen der Verwaltung	470
bb) Einholung von Sachverständigengutachten zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe – Die Rolle des Sachverständigen im gerichtlichen Verfahren	473
cc) Sachverständige Überprüfung der Vereinbarung eines Verhaltens mit der guten fachlichen Praxis	477
4. Konkretisierung mittels einer Rechtsetzung der Verwaltung auf Exekutivebene	478
a) Administrative Handlungsformen zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe auf Exekutivebene	478
b) Allgemeine Verwaltungsvorschriften	481
Vierter Teil: Die gute fachliche Praxis im Wirkungsgefüge von Landwirtschaft und Umweltschutz	487
A. Das Verhältnis von Landwirtschaft und Umweltschutz	487
I. Das dreiteilige Beziehungsgefüge zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz	488
II. Die Sonderrolle der Landwirtschaft (im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen)	491
III. Die Abhängigkeit der Landwirtschaft von der sie umgebenden Umwelt als Produktionsstandort	493
B. Überblick über die Beeinträchtigungen der Umwelt durch die landwirtschaftliche Produktion	496
C. Konfliktbedingende und -fördernde Faktoren des Spannungsfeldes zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen in der Landwirtschaft	500
I. Die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik	502
1. Die Gründung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihre anfänglichen Zielsetzungen	503
2. Die „MacSharry-Reform“ (1992)	507

3. Die „Agenda 2000“ (2000)	509
4. Die „Fischler-Reform“ (2003)	512
5. Der „Health Check“ (2008)	514
6. Die GAP-Reform 2014-2020	515
7. Entwicklungsbewertung, Zukunftsprognose und künftige GAP-Reformbestrebungen	518
II. Die Auswirkungen der Industrialisierung, Intensivierung und des Strukturwandels in der Landwirtschaft	521
D. Der Umweltschutz als Schicksalsfrage der Zukunft – Lösungsorientierte Harmonisierungsbestrebungen bestehender Zielkonflikte zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz	526
I. Möglichkeiten der Vereinbarung von Agrar- und Umweltschutzinteressen mit Hilfe der politischen Steuerung (Agrarpolitischer Lösungsansatz)	529
1. Die Anforderungen der Cross Compliance	532
a) Die Bindung der Direktzahlungsansprüche an fachrechtliche Vorgaben	533
b) Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ)	536
c) Grenzen und Möglichkeit der umweltpolitischen Steuerungswirkung der Cross Compliance	540
2. Das „Greening“ – Eine verpflichtende, über das Fachrecht hinausgehende Umweltbedingung	543
3. Agrarumweltmaßnahmen, Agrarumweltprogramme	547
4. Ergebnis	550
II. Die Steuerung umweltverträglichen Verhaltens der Landwirte mittels rechtlicher Vorgaben (Rechtlicher Lösungsansatz)	553
1. Umweltrechtliche Bestimmungen zum Ausgleich der Spannungen zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz	554
2. Gründe der mitunter unzulänglichen Steuerungswirkungen durch das Recht (Bestandsaufnahme)	555

Inhaltsverzeichnis

3. Die gute fachliche Praxis und Grundrechtsgewährleistungen – Mögliche Betroffenheit der durch Artt. 14 und 12 GG geschützten Interessen der Landwirte	558
a) Der Eigentumsschutz landwirtschaftlicher Bodennutzung nach Art. 14 I GG	559
b) Verfassungsrechtlicher Schutz durch die Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG	568
c) Die gute fachliche Praxis – Ein verfassungsrechtlich gerechtfertigter Grundrechtseingriff	571
Fünfter Teil: Die gute fachliche Praxis im Agrar- und Umweltrecht	572
A. Die Bestimmung des Untersuchungsgegenstandes mit Hilfe der Abgrenzung betroffener Regelungsbereiche	573
I. Abgrenzung von Landwirtschaftsrecht und Agrarrecht	573
II. Begriffsbestimmung „Agrarrecht“ – Das Agrarrecht als eigenständiges Rechtsgebiet	575
1. Funktionaler Agrarrechtsbegriff	577
2. Sonderrechtstheorie	578
III. Der Rechtsbereich des Agrarumweltrechts	580
B. Die fachrechtlichen Regelungen der guten fachlichen Praxis	583
I. Pflanzenschutzrecht	587
1. Pflanzenschutz in der Landwirtschaft – Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu welchem Preis?	589
a) Wirkungsweise, ökonomische und gesellschaftliche Relevanz des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft	589
b) Der Pflanzenschutzmitteleinsatz aus ökologischer Perspektive – Entstehende Risiken und Schäden der Umwelt	594
c) Lösungsansätze zur Regulierung der durch den Pflanzenschutz veranlassten Umweltgefährdungen	598
2. Gegenwärtige Rechtsquellen und Rechtsentwicklung im Pflanzenschutzrecht	605
a) Internationale und europäische Vorgaben	608
aa) Völkerrechtlicher Rechtsrahmen	608
bb) Europarechtlicher Rechtsrahmen	609
(1) Pflanzenschutz-Richtlinie 91/414/EWG	610

(2) Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (VO (EG) Nr. 1107/2009)	611
(3) Richtlinie zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden (RL 2009/128/EG)	613
(4) Weitere relevante EU-Richtlinien und -Verordnungen	616
b) Nationaler Rechtsrahmen	617
aa) Historische Entwicklung des Pflanzenschutzgesetzes im Kontext der Entwicklung der guten fachlichen Praxis	618
bb) Zielsetzung und Schutzzweck des Pflanzenschutzgesetzes	621
3. Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutzrecht	625
a) § 3 I 1 PflSchG – Die Durchführung des Pflanzenschutzes nach guter fachlicher Praxis	628
b) § 3 I 2 – Eckpunkte zur Inhaltsausfüllung guter fachlicher Praxis im Pflanzenschutz	632
aa) § 3 I 2 Nr. 1 PflSchG – Integrierter Pflanzenschutz	633
bb) § 3 I 2 Nr. 2 PflSchG – Maßnahmen zur Gesundheit und Qualitätssicherung von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen	638
cc) § 3 I 2 Nr. 3 PflSchG – Besondere Sorgfaltspflicht bei der Durchführung von Pflanzenschutzmaßnahmen	640
c) § 3 I 3 PflSchG – Behördliche Anordnungsbefugnis zur Durchsetzung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz	641
d) § 3 II PflSchG – Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz	642
e) § 3 III und IV PflSchG	648
4. Bewertung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutzrecht	648
a) Die gute fachliche Praxis als dynamische Basisstrategie im Pflanzenschutz	649
b) Die Flankierung des Regelungskonzeptes durch geeignete Mittel der Verhaltenssteuerung	650
c) Möglichkeiten und Grenzen einer Konkretisierung des Inhalts der guten fachlichen Praxis	654

Inhaltsverzeichnis

d) Abschließende Bestandsaufnahme und Lösungsansätze	658
aa) Konkrete Verbesserungsvorschläge	659
bb) Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz – Ein im Ansatz vielversprechendes, jedoch ausbaubedürftiges Steuerungsinstrument	662
II. Düngerecht	665
1. Die landwirtschaftliche Düngung	665
a) Wirkungsweise, ökonomische und gesellschaftliche Relevanz des Düngemiteleinsatzes in der Landwirtschaft	666
b) Problemlage – Umweltauswirkungen landwirtschaftlicher Düngung	670
c) Lösungsansätze zur Regulierung der durch die Düngung veranlassten Umweltgefährdungen	680
2. Gegenwärtige Rechtsquellen und Rechtsentwicklung im Düngerecht	683
a) Europäischer Rechtsrahmen	684
b) Nationaler Rechtsrahmen	689
aa) Historische Entwicklung des Düngerechts im Kontext der Entwicklung der guten fachlichen Praxis	689
bb) Novellierung des nationalen Düngerechts im Jahre 2017	697
cc) Zielsetzung, Schutzzweck und wesentlicher Inhalt des nationalen Düngerechts	702
3. Die gute fachliche Praxis im Düngerecht	705
a) Die gute fachliche Praxis des Düngegesetzes	705
aa) § 3 DüngG – Anwendung von Stoffen nach guter fachlicher Praxis	705
bb) Flankierende Vorschriften	708
b) Die gute fachliche Praxis in der Düngeverordnung	709
aa) § 3 DüV – Grundsätze für die Anwendung von Düngemitteln	711
bb) Weitere für die vorliegende Thematik relevante Bestimmungen der DüV	714
4. Bewertung der guten fachlichen Praxis im Düngerecht	719
a) Konkretisierung des Inhalts der guten fachlichen Praxis im Düngerecht	719

b) Flankierung des Regelungskonzeptes durch geeignete Mittel der Verhaltenssteuerung	724
aa) Düngeberatung	725
bb) Sinnvolles Kontrollsystem	727
cc) Behördliche Anordnungsbefugnisse	731
dd) Sanktionierende Ahndungsmöglichkeiten eines Verstoßes	733
c) Abschließende Bestandsaufnahme und Lösungsansätze	737
III. Bodenschutzrecht	743
1. Das Umweltmedium Boden – Die Basis der Landwirtschaft	743
a) Die natürlichen und menschenbezogenen Funktionen der Böden	744
b) Die landwirtschaftliche Bodennutzung als eine der bedeutsamsten Bodennutzungsfunktionen	747
c) Die Auswirkungen der Landwirtschaft auf den Boden – Bestehende Probleme und Gefährdungen aus Umweltschutzperspektive	749
d) Lösungsansätze zur Regulierung der durch die landwirtschaftliche Flächennutzung veranlassten Bodengefährdungen	754
2. Gegenwärtige Rechtsquellen und Rechtsentwicklung im Bodenschutzrecht	758
a) Internationale und europäische Vorgaben	760
aa) Internationaler Rechtsrahmen	761
bb) Europarechtlicher Rechtsrahmen	765
cc) Flankierung durch institutionalisierten Bodenschutz	767
b) Nationaler Rechtsrahmen	768
aa) Historische Entwicklung des Bodenschutzrechts	768
bb) Bundesrechtliche Regelungen	774
(1) Bundesbodenschutzgesetz – Anwendungsbereich, Zielsetzung und wesentliche Begriffsbestimmungen	775
(2) Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung	778
bb) Landesrechtliche Regelungen	779
3. Die gute fachliche Praxis im Bodenschutzrecht	781
a) § 17 I 1 BBodSchG – Vorsorgepflicht	784

Inhaltsverzeichnis

b) § 17 I 2 BBodSchG – Landwirtschaftliche Beratung	785
c) § 17 II BBodSchG – Grundsätze der guten fachlichen Praxis	787
aa) § 17 II 1 BBodSchG	790
(1) Nachhaltigkeitsbezug	790
(2) Nutzungsbezug	792
(3) Leitliniencharakter	793
bb) § 17 II 2 BBodSchG – Grundsätze im Einzelnen	794
(1) § 17 II 2 Nr. 1 BBodSchG – Standortangepasste Bodenbearbeitung	794
(2) § 17 II 2 Nr. 2 BBodSchG – Erhalt und Verbesserung der Bodenstruktur	798
(3) § 17 II 2 Nr. 3 BBodSchG – Vermeidung von Bodenverdichtungen	800
(4) § 17 II 2 Nr. 4 BBodSchG – Vermeidung von Bodenabträgen	802
(5) § 17 II 2 Nr. 5 BBodSchG – Erhaltung der naturbetonten bodenschützenden Strukturelemente	805
(6) § 17 II 2 Nr. 6 BBodSchG – Erhalt und Förderung der biologischen Aktivitäten des Bodens	807
(7) § 17 II 2 Nr. 7 BBodSchG – Erhaltung des standorttypischen Humusgehalts	808
d) § 17 III BBodSchG – Das Verhältnis zur Gefahrenabwehr	809
4. Bewertung der guten fachlichen Praxis im Bodenschutzrecht	810
a) Die inhaltliche Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis im Bodenschutz	811
aa) Inhaltliche Ausgestaltung in § 17 BBodSchG	811
bb) „Grundsätze und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung nach § 17 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) vom 17. März 1998“	813

b) Der kooperative Ansatz des BBodSchG hinsichtlich der guten fachlichen Praxis im Rahmen landwirtschaftlicher Bodennutzung – Die Beratung als exklusives Steuerungsinstrument	818
aa) Unverbindlichkeit des informatorischen Verhaltenssteuerungsinstruments der Beratung in zweifacher Hinsicht	822
bb) Die unzureichende tatsächliche Beratung in der Praxis	825
cc) Relativierung erkannter Probleme in der landwirtschaftlichen Praxis	828
c) Verzicht auf hoheitliche Durchsetzungsinstrumente	829
aa) Verzicht auf die Möglichkeit einer Durchsetzung mittels behördlicher Anordnung	830
bb) Verzicht auf die Bereitstellung von Sanktionsmöglichkeiten	834
d) Fehlende gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung	836
e) Abschließende Bestandsaufnahme und Lösungsansätze	837
aa) Verbesserung der Steuerungsfähigkeit und –wirkung der Beratung	839
bb) Notwendigkeit der Flankierung nachgelagerter, ergänzender Mittel der Verhaltenssteuerung	843
cc) Die Überwindung der mangelnden inhaltlichen Konkretisierung der Vorgaben mit Hilfe des Erlasses einer Rechtsverordnung sowie landesrechtlicher Bestimmungen	847
dd) Möglichkeit der Überwachung und Erstellung bodenschematischer Karten	850
ee) Zusammenfassendes Fazit	852
IV. Naturschutzrecht	854
1. Die Landwirtschaft als Gestalterin der Natur	857
a) Die Auswirkungen der Landwirtschaft auf Natur und Landschaft	858
b) Lösungsansätze zur Regulierung der durch die Landwirtschaft veranlassten Gefährdungen der Natur	862

Inhaltsverzeichnis

2. Gegenwärtige Rechtsquellen und Rechtsentwicklung im Naturschutzrecht	863
a) Internationale und europäische Vorgaben	864
aa) Völkerrechtlicher Rechtsrahmen	864
bb) Europäischer Rechtsrahmen	867
b) Nationaler Rechtsrahmen	869
aa) Historische Entwicklung des Naturschutzrechts	869
bb) Die verfassungsrechtliche Bestimmung des Art. 20a GG	876
cc) Bundesrechtliche Regelungen	877
(1) Bundesnaturschutzgesetz – Zielsetzung, Regelungssystematik und relevante Bestimmungen	877
(2) Bundesverordnungen	882
dd) Landesrechtliche Regelungen	882
3. Die gute fachliche Praxis im Naturschutzrecht	883
a) Historische Entwicklung der guten fachlichen Praxis im Naturschutzrecht	884
b) Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	888
aa) § 14 I BNatSchG – Eingriffstatbestand	890
bb) § 14 II BNatSchG – Die Landwirtschaftsklausel	896
(1) § 14 II 1 BNatSchG	896
(2) § 14 II 2 BNatSchG	898
cc) § 14 III BNatSchG – Die Rückholklausel	903
c) § 5 BNatSchG – Die zentrale Regelung guter fachlicher Praxis im Naturschutzrecht	905
aa) § 5 I BNatSchG – Die allgemeine Landwirtschaftsklausel	906
(1) Sachlicher und räumlicher Anwendungsgegenstand (Tatbestand)	906
(2) Die Berücksichtigung einer natur- und landschaftsverträglichen Bewirtschaftung als Rechtsfolge	910
bb) § 5 II BNatSchG – Anforderungen an die Landwirtschaft im Sinne der guten fachlichen Praxis	912
(1) § 5 II 1. HS BNatSchG – Vorrangwirkung des landwirtschaftlichen Fachrechts	913

(2) § 5 II 2. HS BNatSchG – Grundsätze guter fachlicher Praxis im Naturschutzrecht	914
(a) § 5 II Nr. 1 BNatSchG – Standortangepasste Bewirtschaftung, nachhaltige Bodenfruchtbarkeit, langfristige Flächennutzbarkeit	917
(b) § 5 II Nr. 2 BNatSchG – Vermeidung unnötiger Beeinträchtigungen der natürlichen Ausstattung	919
(c) § 5 II Nr. 3 BNatSchG – Biotopvernetzung	921
(d) § 5 II Nr. 4 BNatSchG – Tierhaltung	924
(e) § 5 II Nr. 5 BNatSchG – Erhalt von Grünland, Grünlandumbruchverbot	928
(f) § 5 II Nr. 6 BNatSchG – Dünge- und Pflanzenschutzmittelanwendung	929
cc) § 5 III und IV BNatSchG – Anforderungen an die Forst- und Fischereiwirtschaft	930
4. Bewertung der guten fachlichen Praxis im Naturschutzrecht	930
a) Das Konkretisierungsbedürfnis der guten fachlicher Praxis aufgrund inhaltlicher Unbestimmtheit und dadurch begrenzter Steuerungswirkung	931
b) Rechtscharakter und Verbindlichkeit der Grundsätze des § 5 II BNatSchG	936
aa) Annahme eines Ge- und Verbotscharakters der Grundsätze und damit einhergehend einer vollziehbaren Bindungswirkung	936
bb) Ablehnung/Verneinung eines Ge- und Verbotscharakters der Grundsätze und damit einhergehend einer vollziehbaren Bindungswirkung	938
cc) Streitentscheid: Konsequenzen der Annahme der Rechtsnatur von Programmsätzen/Leitlinien	941
c) Die Flankierung des Regelungskonzeptes durch geeignete Anordnungs- und Durchsetzungsbefugnisse	942
aa) Behördliche Ahndungsmöglichkeiten	943
bb) Strafrechtliche Sanktionierung und Bußgeldverhängung	945

Inhaltsverzeichnis

d) Abschließende Bestandsaufnahme und Lösungsansätze	946
aa) Verbesserungsvorschläge zur Überwindung der Regelungs- und Vollzugsdefizite	947
bb) Hohes oder niedriges Niveau der guten fachlichen Praxis?	951
cc) Naturschutzrechtliche Vorgaben der guten fachlichen Praxis in ihrer Bedeutung als Inhaltsbestimmung nach Art. 14 I 2 GG	954
Sechster Teil: Resümee – Zusammenfassung der Ergebnisse und Ausblick	957
A. Übersichtsartige Zusammenfassung der Ergebnisse der vorliegenden Ausarbeitung	957
B. Ausblick: Kann sich das Verhältnis von Umweltschutz und Landwirtschaft zukünftig durch die gute fachliche Praxis verändern?	960
I. Die vorherrschende Situation des Verhältnisses von Landwirtschaft und Umweltschutz	960
II. Die Diskussion zwischen landwirtschaftlichen Interessenverbänden und Umweltverbänden um die Möglichkeit einer Anforderungskonkretisierung der guten fachlichen Praxis	965
III. Abschließende Zusammenschau der erforderlichen Novellierung des Steuerungskonzeptes der guten fachlichen Praxis	972
Literaturverzeichnis	979