

A wide-angle photograph of a lush green agricultural field, likely a crop field, under a clear sky. In the distance, a tractor with a long implement is visible, working in the field. The foreground shows a close-up of the green plants, slightly out of focus.

# Agrarumweltrecht heute und morgen

Foto: A. Künzelmann / UFZ

**Dr. Stefan Möckel**

Wissenschaftlicher Referent im Department Umwelt- und  
Planungsrecht

Halle (Saale), 27. Juni 2017

 **HELMHOLTZ**  
ZENTRUM FÜR  
UMWELTFORSCHUNG  
UFZ

# Gliederung

I. Umweltauswirkungen der Landwirtschaft in Deutschland

II. Relevante rechtliche und politische Umweltziele

III. Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts

IV. Verbesserungserfordernisse und -optionen

1. Grundlegende Erfordernisse

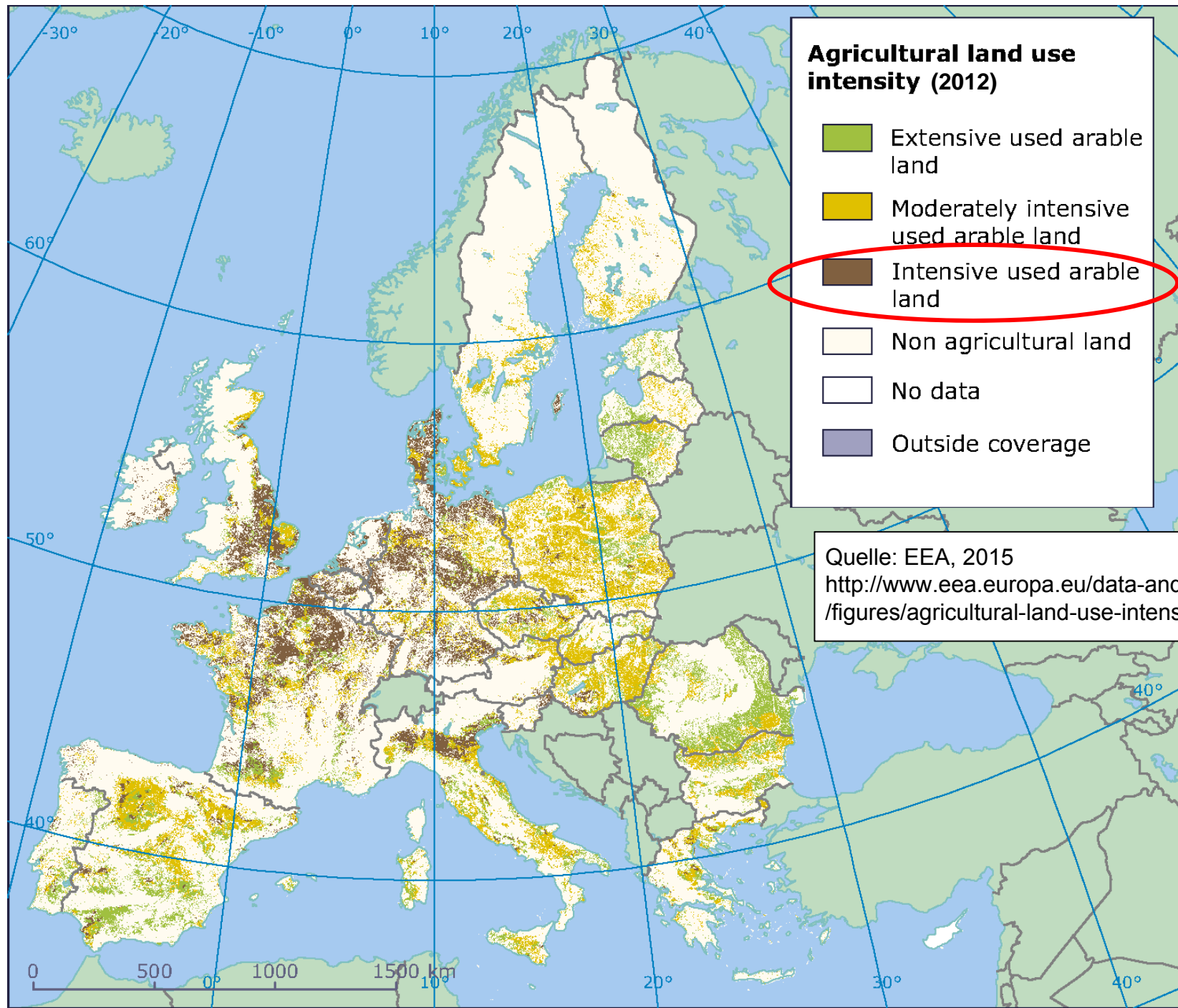
2. Pauschalierter Eingriffsausgleich statt freistellende Regelvermutung

3. Mehr Möglichkeiten für standortbezogene Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung

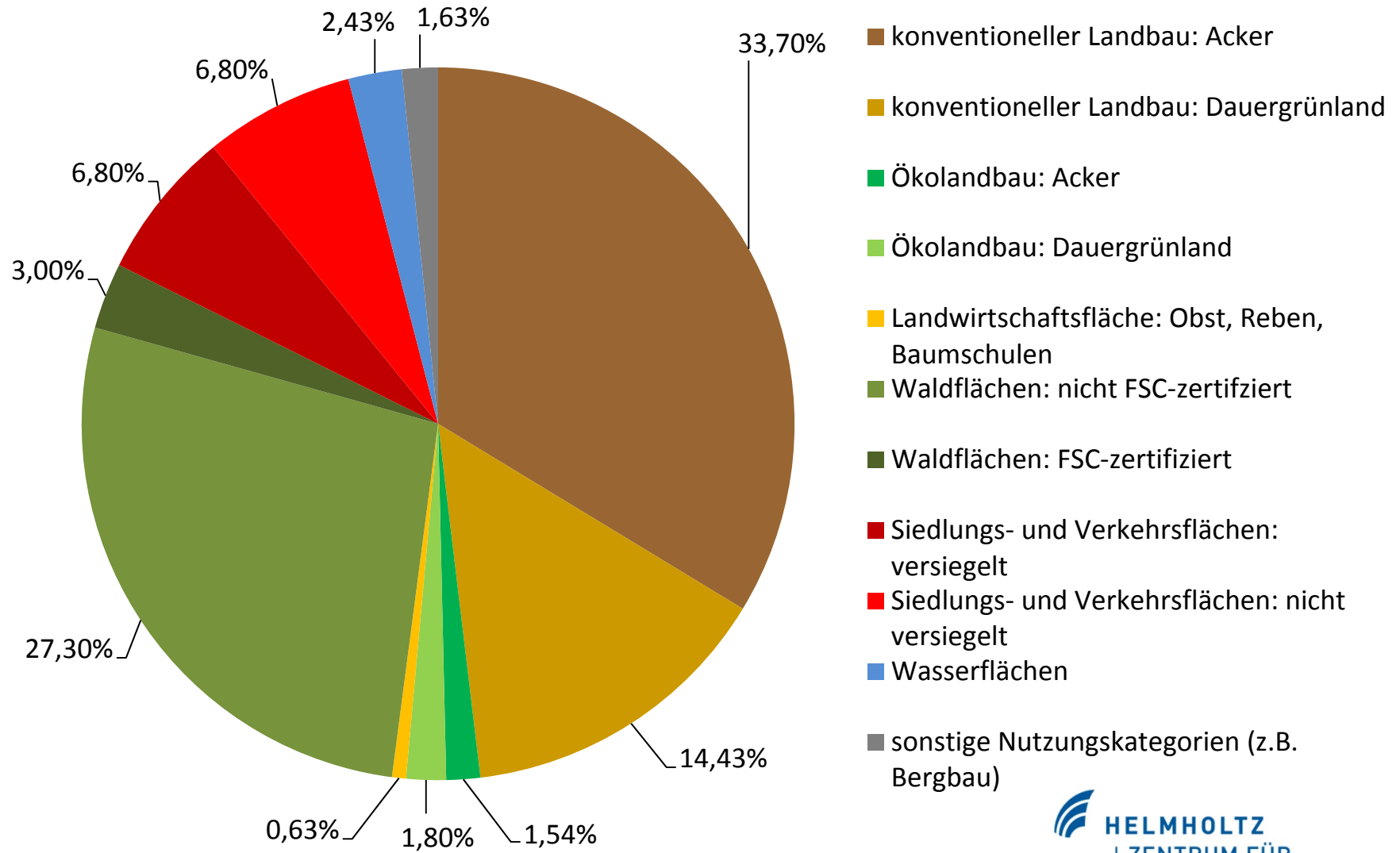
4. Ökonomische Instrumente

I.

# Umweltauswirkungen der Landwirtschaft in Deutschland

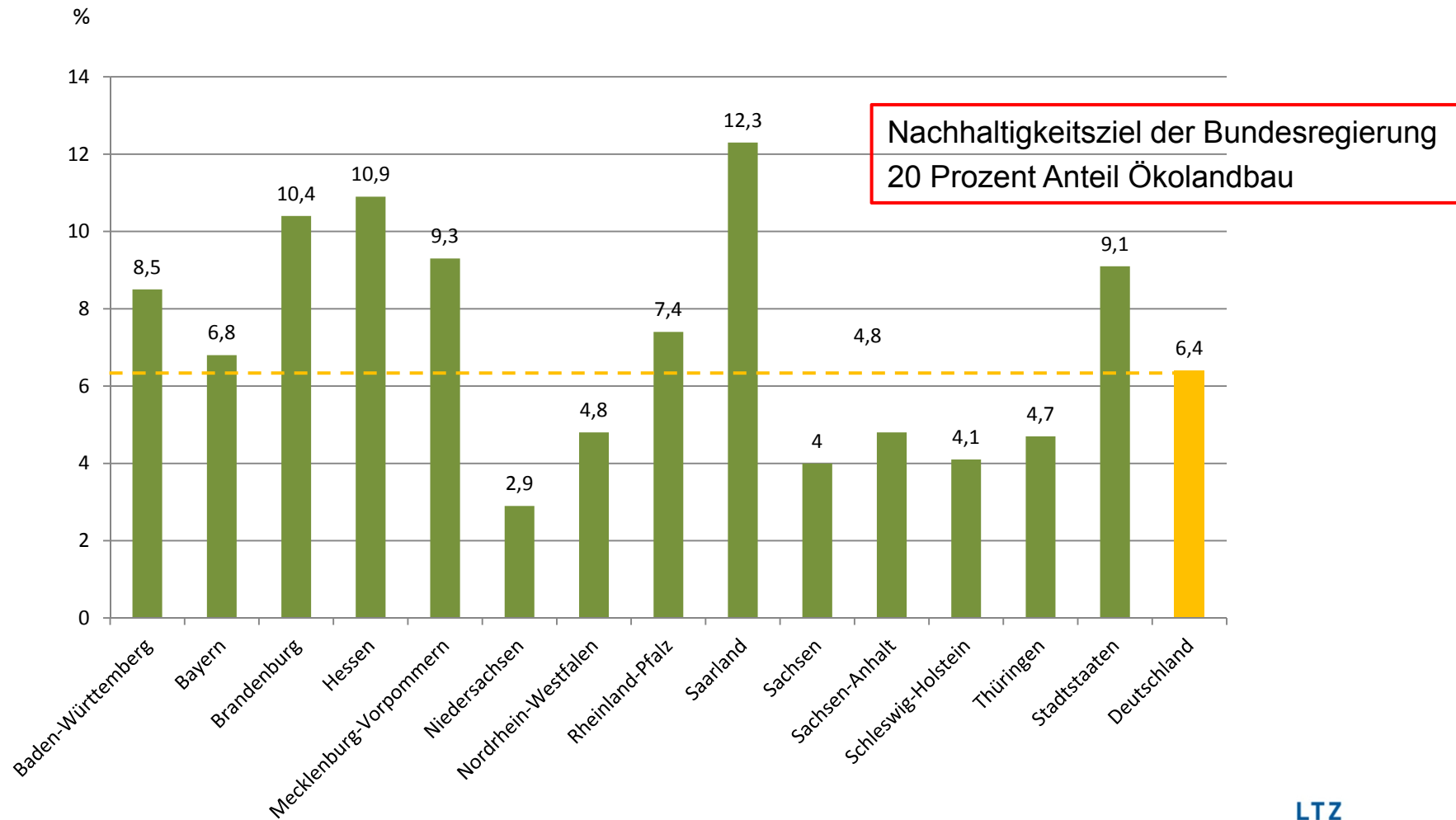


# Bodennutzungen in Deutschland 2013



Quelle: eigene Darstellung anhand Daten Destatis, BMEL, UBA, FSC-Deutschland

# Anteil des Ökolandbaus an den Landwirtschaftsflächen in den Ländern 2014



Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMEL, [http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige\\_Landnutzung/Oekolandbau/\\_Texte/Tabelle1OekolandbauInD.html](http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Nachhaltige_Landnutzung/Oekolandbau/_Texte/Tabelle1OekolandbauInD.html)

# Strukturelle Veränderungen bei Gewässern und Böden

## Gewässer

- Begradigung
- Vertiefung
- Verschlammung
- Bewirtschaftung der Uferrandstreifen

## Böden

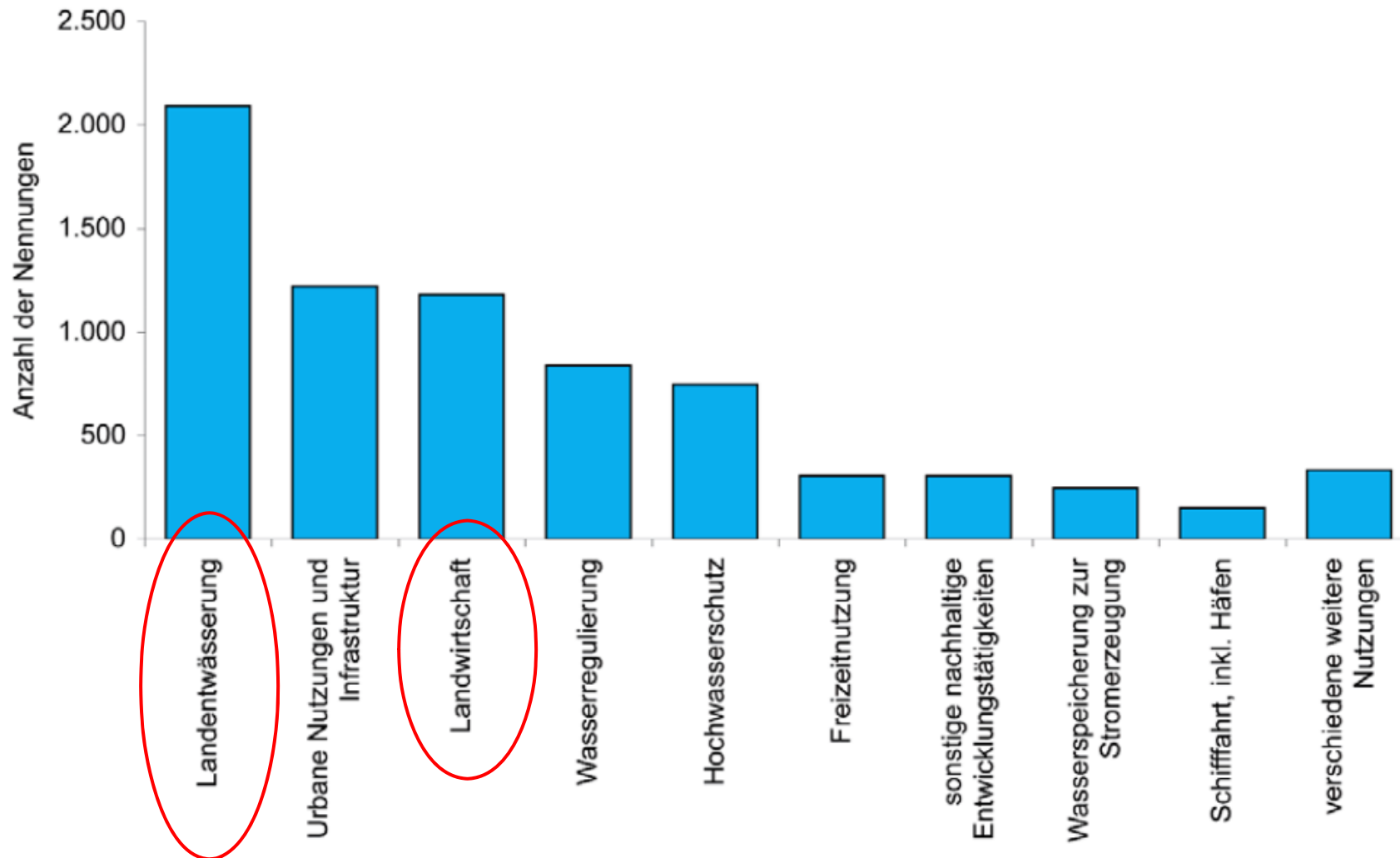
- Entwässerung/Drainage
- Verdichtung
- große Schläge mit erhöhter Wasser- und Winderosion
- Grünlandumbruch



Foto: Degradierter Bach, A. Künzelmann/UFZ

Foto: A. Künzelmann / UFZ

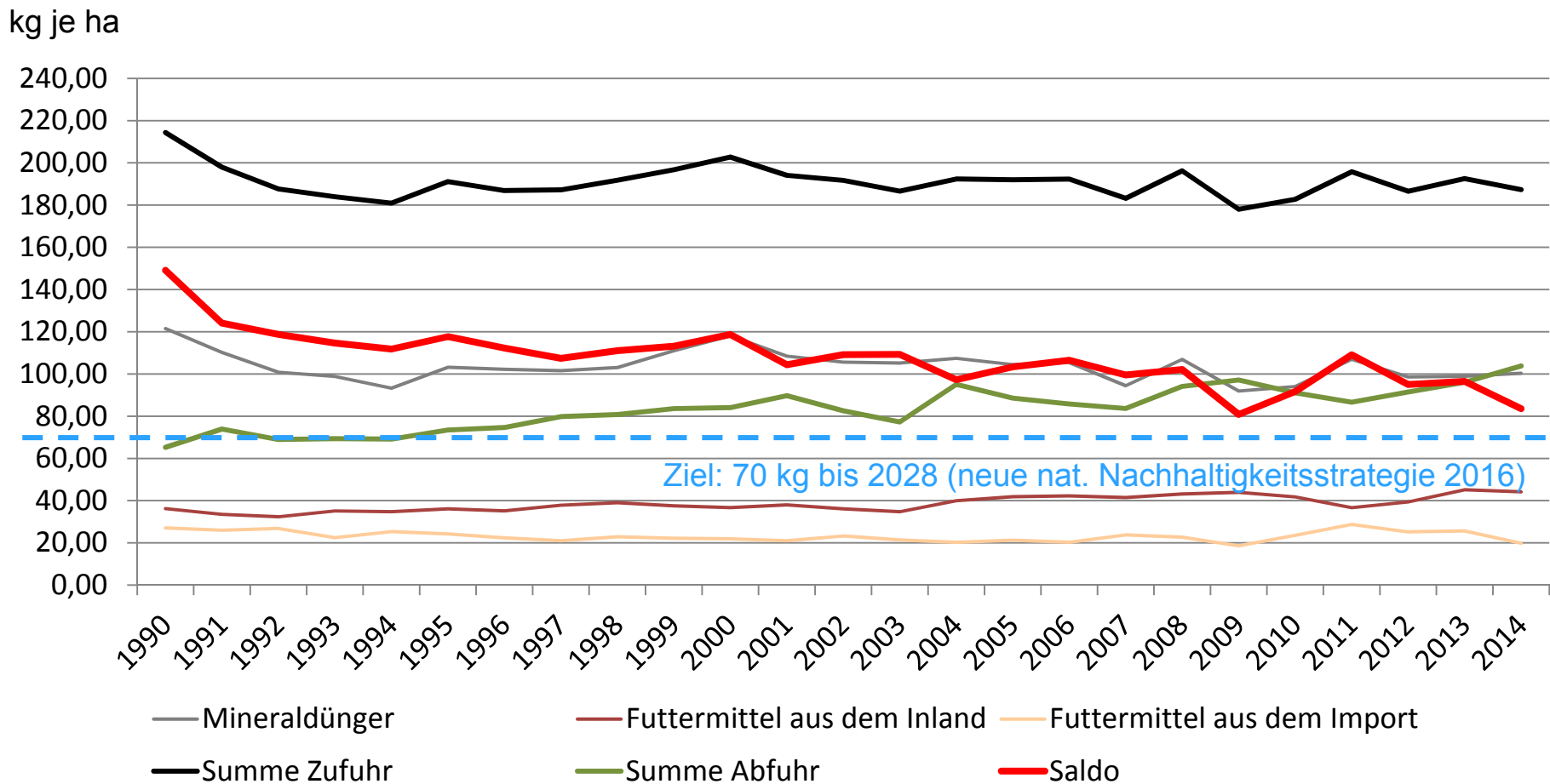
Abbildung 7: Gründe zur Ausweisung von Oberflächenwasserkörpern als erheblich verändert.  
Datenquelle: Berichtsportal WasserBLICK/BfG, Stand 22.03.2010.



Quelle: BMU, Die Wasserrahmenrichtlinie – Ergebnisse der Bewirtschaftungsplanung 2009 in Deutschland, 2010, S. 22



# Stickstoffbilanz je Hektar Landwirtschaftsfläche 1990 – 2014 (Gesamtbilanzierung)



Quelle: eigene Darstellung nach Daten des BMEL,  
<http://berichte.bmelv-statistik.de/MBT-0111260-0000.xls>

# Stickstoffüberschüsse der Länder (Flächenbilanz)

**Tabelle 11:** Stickstoff-Flächenbilanzüberschüsse in Deutschland nach Bundesländern. Angaben in kg N/ha landwirtschaftlicher Fläche.

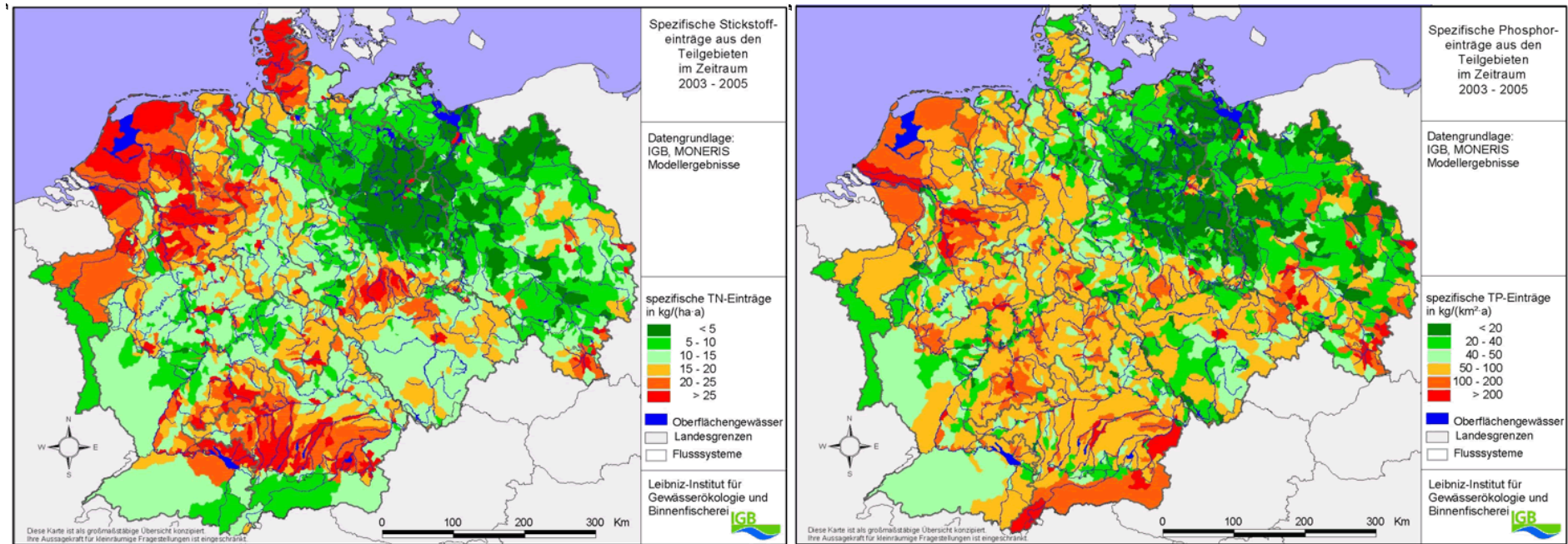
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	kg N / ha landwirtschaftlicher Fläche											
<u>Baden-Württemberg</u>	84	58	59	68	56	61	46	62	74	73	78	<u>56</u>
<b>Bayern</b>	99	68	69	80	67	72	55	74	90	88	93	<b>69</b>
Berlin	60	39	40	47	38	38	28	45	49	45	56	41
<u>Brandenburg</u>	60	44	45	51	43	46	34	48	57	57	64	<u>44</u>
Bremen	116	73	78	80	66	74	53	76	92	82	91	60
Hamburg	85	51	55	62	49	50	35	52	60	55	66	41
<u>Hessen</u>	85	55	56	64	51	55	40	56	67	66	73	<u>48</u>
<u>Mecklenburg-</u>												
<u>Vorpommern</u>	74	45	46	54	42	47	32	48	60	60	68	<u>42</u>
<b>Niedersachsen</b>	111	75	77	86	73	79	61	81	99	98	107	<b>78</b>
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	114	77	80	88	76	82	64	83	97	98	104	<b>80</b>
<u>Rheinland-Pfalz</u>	71	47	47	55	44	47	34	48	57	56	63	<u>41</u>
<u>Saarland</u>	73	52	51	59	48	51	37	53	62	60	67	<u>46</u>
<u>Sachsen</u>	78	55	56	62	50	55	39	56	69	66	72	<u>49</u>
<u>Sachsen-Anhalt</u>	71	45	47	53	43	47	32	49	61	62	68	<u>44</u>
<b>Schleswig-Holstein</b>	111	72	74	84	70	77	58	78	95	94	100	<b>71</b>
<u>Thüringen</u>	80	53	53	62	49	53	37	54	67	66	73	<u>47</u>

Quelle: BMUB/BMEL,  
Nitratbericht 2016, S. 56 f.

BMUB/BMEL: „Die länderspezifischen Unterschiede sind vorrangig auf die unterschiedliche Höhe des Viehbesatzes sowie die Unterschiede im natürlichen Ertragspotenzial bedingt durch Boden und Klima zurückzuführen.“

# Oberflächengewässer

## Nährstoffeinträge in Flussgebieten



Stickstoffeinträge

Phosphoreinträge

70 % der Stickstoff- und 50 % der Phosphateinträge in Oberflächengewässern stammen aus der Landwirtschaft

Quelle: UBA, Daten zur Umwelt - - Umwelt und Landwirtschaft, 2011

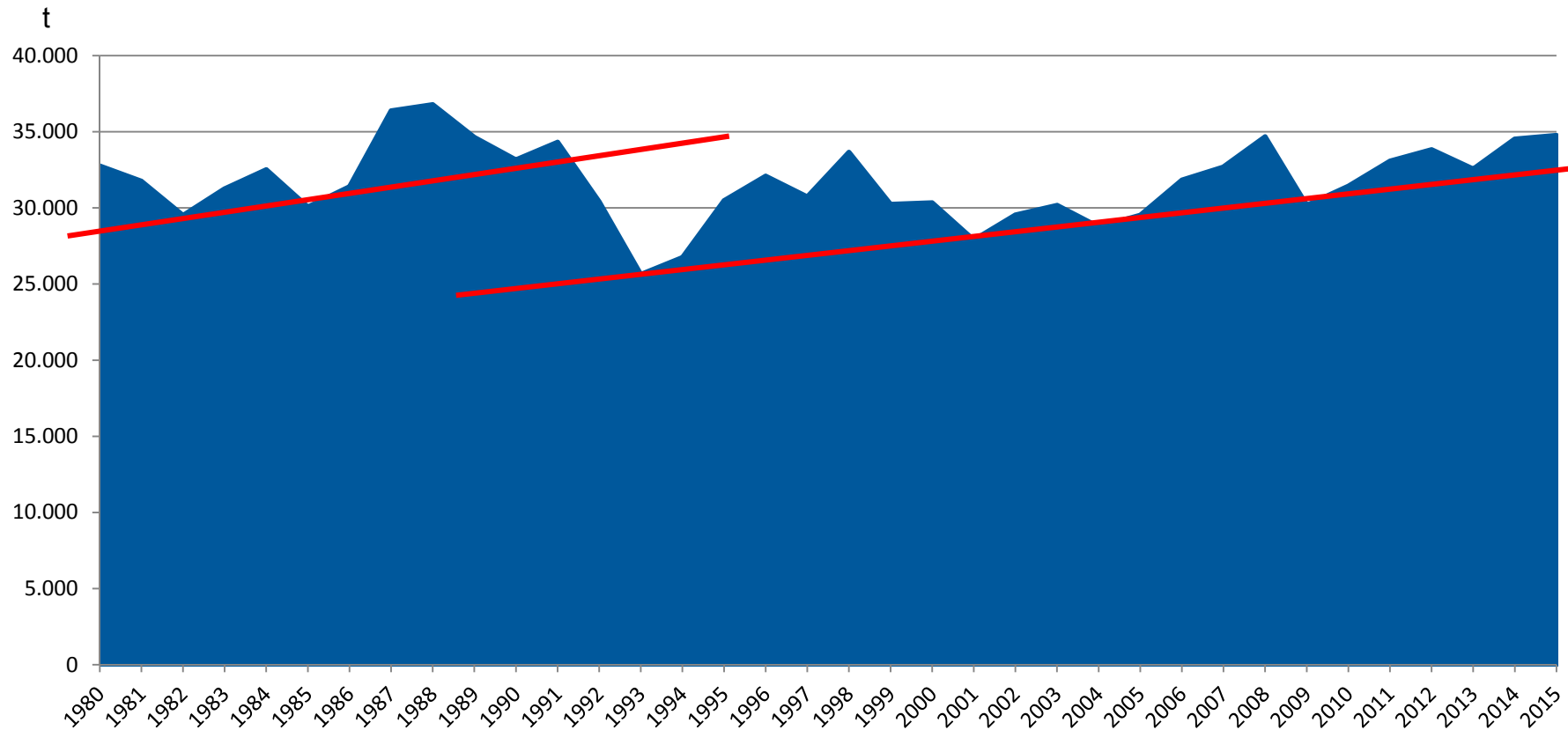
# Grundwasserkörper



- 26,5 % aller Grundwasserkörper aufgrund von Nitrat in schlechten chemischen Zustand

Quelle: UBA, Stickstoff – Zuviel des Guten? 2011;  
BMU, Die Wasserrahmenrichtlinie - Auf dem Weg zu guten Gewässern, 2010

# Absatz an Pflanzenschutzmittel in t in D 1980-2015 (ohne inerte Gase zum Vorratsschutz)

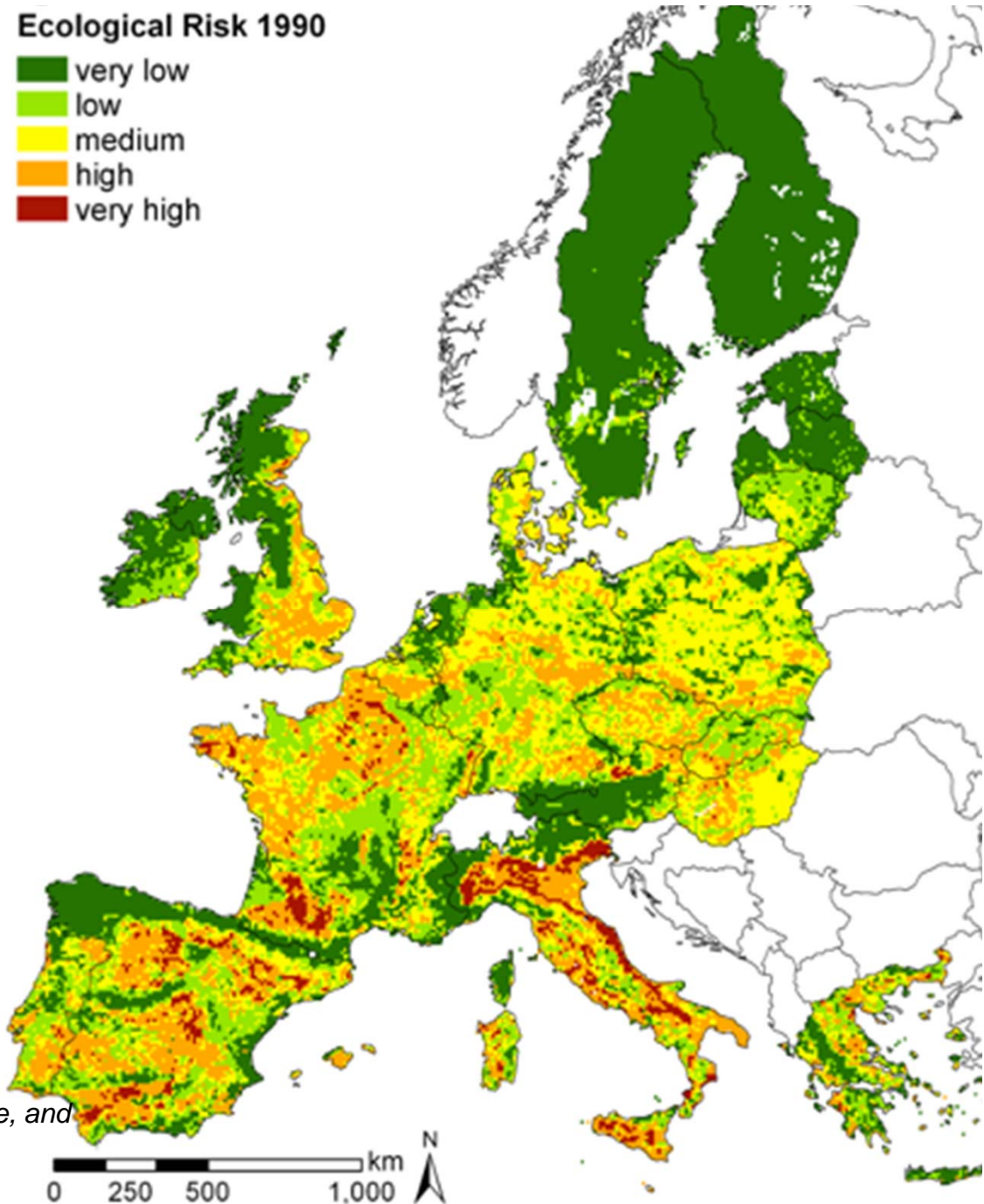


Quelle: eigene Darstellung nach Daten von Eurostat und BVL

# Fließgewässer

33% aller Fließgewässer  
erfüllen nicht Vorgabe  
WRRL aufgrund diffuser  
PSM-Einträge  
Landwirtschaft

*Kattwinkel et al. 2011  
Climate change, agricultural insecticide exposure, and  
risk for freshwater communities. Ecological  
applications*



II.

## Relevante rechtliche und politische Umweltziele

# Politische Nachhaltigkeitsziele

- **SDGs 2030** zu einer nachhaltigen Landwirtschaft, welche die (Welt-) Ernährung sichert, aber Umwelt und Biodiversität nicht überlastet
- **Biodiversitätsziele:** Trendumkehr und Stopp weiterer Verluste (CBD, EU-Biodiversitätsstrategie, Nationale Strategie für die biologische Vielfalt)
- **1,5 °C Klimaerwärmung** (Paris-Abkommen 2015)
- **Nationale Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung**, mit u.a.:
  - 100% des Indikators „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“
  - 70 kg/ha Stickstoffüberschuss auf Landwirtschaftsflächen bis 2028
  - 20 Prozent ökologischer Landbau
  - - 80-95 Prozent THG-Emissionen bis 2050 gegenüber 1990



# Rechtlich verbindliche Umweltziele für Deutschland

Luft: bis 2030 gegenüber 2005  
Stickoxide -65%; Ammoniak -29%; PM<sub>2,5</sub> -43%  
(EU-NERC-Richtlinie 2016/2284)

Atmosphäre:  
-14 % THG-Emissionen bis 2020  
gegenüber 2005  
(Entscheidung des Rates der EU 406/2009)

Grundwasser:  
max. 50 mg/l Nitrat und max.  
0,5 µg/l Pestizide im Grundwasser  
(EU-Grundwasser-Richtlinie 2006/118)

günstiger Erhaltungszustand  
für bestimmte Biotope und  
Arten (EU-FFH-Richtlinie 1992/43)

Oberflächengewässer:  
guter ökologischer und  
chemischer Zustand/Potential  
(EU-WRRL 2000/60, EU-Richtlinie  
2008/105)  
max. 50 mg/l Nitrat  
(nat. OberflächengewässerV)

# III.

## Bewertung des bestehenden Agrarumweltrechts

# Bedeutung des Europarechts

## Beihilferecht der GAP

- Direktzahlungsverordnungen 1306/2013 und 1307/2013 + Durchführungsverordnungen
- ELER-Verordnung 1305/2013 + Durchführungsverordnungen

## Agrarrecht der EU mit Regelungen zum Umweltschutz





- Düngemittel: Düngemittelverordnung 2003/2003 + Hygiene-Verordnung 1069/2009 + Abfall-Richtlinie 2008/98/EG
  - Vorschlag EU-KOM (2016) 157 u.a. mit Einführung EU-weiter Schadstoff-Grenzwerte für EG-Düngemittel
- Pestizide: Verordnung 1107/2009 + Durchführungsverordnungen sowie PSM-Aktionsrahmen-Richtlinie 2009/128 > Grundsätze des integrierten Pflanzenschutz
- GVO Freisetzungsrichtlinie 2001/18
- Ökolandbauverordnung 834/2007 + Durchführungsverordnungen

## Umweltrecht der EU mit Bezug zu Landwirtschaft
















- Klärschlamm-Richtlinie 1986/278 > Grenzwerte für Schwermetalle bei Auftrag auf LF
- WRRL 2000/60 und Tochter-RL > Umweltqualitätsziele und Verschlechterungsverbot
- FFH-Richtlinie 1992/43 und Vogelschutz-Richtlinie 2009/147 > Natura 2000-Gebiete
- Nationale-Emissionsgrenzen (NERC)-Richtlinie 2016/2284 > Ammoniak, Stickstoffdioxid
- Industrieemissionen-Richtlinie 2010/75
- Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28 + Biokraftstoff-Richtlinie 2009/30

# Umweltrecht

(ausführlich Möckel et al, UBA-Texte 42/2014)


Rechtsgebiet	Relevanz für Landwirtschaft	vorhandene Regulationsdefizite	konkrete verbindliche Anforderungen	praktischer Vollzug
BodSchR 	Grundsätze zur gfP	Sonderregelung für Landwirte in §§ 7, 17 BBodSchG	nein	gering, da keine Anordnungsbefugnisse
NatSchR 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsätze zur gfP</li> <li>- Landschaftsplanung</li> <li>- Schutzgebiete</li> <li>- gesetzlich geschützte Biotop</li> <li>- Eingriffsregelung</li> <li>- Artenschutzverbote</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GfP unverbindlich (BVerwG 4 C 4.15)</li> <li>- eingeschränkter Eingriffstatbestand</li> <li>- Regelvermutungen zugunsten der gfP-Landwirtschaft in §§ 14 II, 44 IV BNatSchG</li> <li>- Freistellung von FFH-VP (BVerwG 9 A 17.11, Rn. 89)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- im BNatSchG selber kaum (Ausn.: gesetzl. geschützte Biotop)</li> <li>- in Schutzgebieten und in NRW und Bln in Landschaftsplänen möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gering bzgl. gfP, Landschaftsplanung, Eingriffsregelung und Artenschutz</li> <li>- besser bei Schutzgebieten und geschützten Biotopen</li> </ul>
WasserR 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewässerrandstreifen</li> <li>- Schutzgebiete</li> <li>- Überschwemmungsgebiete</li> <li>- Maßnahmenprogramme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Freistellung von Entwässerungsgräben und Kleingewässern</li> <li>- diffuse Einträge nach h.M. keine erlaubnispflichtige Benutzung</li> <li>- diverse Rechtslage bei Randstreifen</li> <li>- gewöhnliche Entwässerung erlaubnisfrei</li> <li>- keine Emissionsnormen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bzgl. Grünlandumbruch und immissionsbezogenen Umweltqualitätsnormen, die aber nur Behörden verpflichten</li> <li>- in Schutzgebieten möglich</li> </ul>	gering, da viele Freistellungen zugunsten der Landwirtschaft sowie Geldausgleichspflichten der Länder bei strengeren Anforderungen als gfP
Immission-SchutzR 	- technische Anlagen, wie Ställe, Lager, Biogasanlagen, Maschinen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- trotz Emissionen sind Acker- und Grünlandflächen nach h.M. keine Anlagen i.S.v. § 3 Abs. 5 BImSchG</li> <li>- Genehmigungsvorbehalt nur bei sehr großen Anlagen</li> </ul>	nur für genehmigungspflichtige Anlagen in der untergesetzlichen TA Luft	hoch bei genehmigungspflichtigen Anlagen (Massentierhaltungsanlagen, größere Biogasanlagen)

# Umweltrecht

Rechts- gebiet	Relevanz für Landwirtschaft	vorhandene Regelungsdefizite	konkrete verbindliche Anforderungen	praktischer Vollzug
KlimaschutzR BioEnergieR	Nachhaltigkeitsanforderungen (nur) für flüssige Bioenergie			
Abfallrecht	- Anwendung umstritten - nur Verwendung von Klärschlämmen und Bioabfällen			
Recht der Wasser- und Boden- verbände	hoch, da Verbände Flächen und Gewässer umgestalten und Landwirte Mitglieder sind			
Baurecht	- bauliche Anlagen inkl. Ab- grabungen, Aufschüttungen, - Festlegung als Landwirtschaftsfläche			
Umwelt- schadens- recht	grundsätzlich ja, insbesondere bei gefährlichen Stoffen (z.B. PSM, fraglich Düngemittel)			

# Agrarrecht

(ausführlich Möckel et al, UBA-Texte 42/2014)

Rechtsgebiet	Relevanz für Landwirtschaft	vorhandene Regulationsdefizite	konkrete verbindliche Anforderungen	praktischer Vollzug
DüngemittelR 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Typisierung von Düngemitteln (geplant: Schadstoffhöchstgehalte EU-KOM (2016) 157)</li> <li>- Anforderungen an Anwendung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Zulassungsgenehmigung für Düngem erforderlich</li> <li>- zulässige Düngemenge knüpft an Pflanzenbedarf an</li> <li>- keine Obergrenze für Tierbesatz je Hektar</li> </ul>	ja, allerdings viele Ausnahmemöglichkeiten in Düngeverordnung 2017	? für neues Düngerecht - i.d.R. nur Bilanzkontrollen möglich und Anlasskontrollen bei Beschwerden
PflanzenschutzR 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zulassung von PSM</li> <li>- Anforderungen an Pflanzenschutz und PSM-Einsatz (integr. Pflanzenschutz - iP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- unzureichende Wirkungsabschätzung</li> <li>- keine Anzeige- oder Genehmigungspflichten für PSM-Anwendung</li> <li>- keine Konkretisierung des iP</li> <li>- keine Anzahlbegrenzung je ha</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- bei PSM-Zulassung und flächenbezogenen PSM-Verboten</li> <li>- Anwendungsvorgaben bei jedem PSM</li> </ul>	fraglich, da für jedes PSM unterschiedliche Anwendungsvorgaben
ÖkolandbauR 	nur für zertifizierte Betriebe		teilweise (z.B. Tierbesatzgrenzen)	gut, wegen Zertifizierungs- und Kontrollsystem (Kosten tragen Landwirte)
DirektzahlungsR 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cross Compliance-Anforderungen mit glöZ-Standards</li> <li>- Greening-Anforderungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fehlende Abstimmung mit gfp und sonstigem Umweltrecht</li> <li>- Rechtszersplitterung bei Grünlandumbruch</li> <li>- Wiederherstellungspflichten bleiben hinter Eingriffsausgleich zurück</li> </ul>	teilweise	höher als bei ordnungsrechtlicher gfp, da Mindestkontrolldichte 5 % Betriebe und Prämienkürzungen bei Verstößen

# Neues Düngerecht

- **Grundanforderung an gfP**: „so weit wie möglich Nährstoffverluste in die Umwelt zu vermeiden“ (§§ 1, 11a Abs. 1 DüngG)
- Einführung der betrieblichen Gesamtbilanzierung (**Stoffstrom-/Hoftorbilanzierung**) ab 2018/2023 für Betriebe ab 20 Hektar oder 50 Großvieheinheiten (GVE) oder 2,5 GVE/ha (§ 11a Abs. 2 DüngG)
- Regelungen zur Schaffung eines **freiwilligen Qualitätssicherungssystems für Wirtschaftsdünger**, mit dem zertifiziert wird, dass alle Vorschriften eingehalten werden (§ 13a DüngG)
- **Deckelung des Stickstoffbedarfs** bei Düngebedarfsermittlung durch pauschalisierte Vorgaben zum Ertragsniveau (§§ 3, 4 und Anhänge DüV)
- strengere Vorgaben für **Ausbringung von organischen Wirtschaftsdünger**, u.a. Einarbeitung innerhalb 4h, ab 2020 streifenförmig oder direkt in Boden (§ 6 Abs. 1-3 DüV), bei Gemüse (§ 7 Abs. 4 DüV)
- **Absenkung der Kontrollwerte für Flächenbilanz auf 50 kg N/ha** und strengere Rechtsfolgen (§§ 8 f., 14 Abs. 1 DüV)
- Vorgaben für **Lagerkapazitäten** für Wirtschaftsdüngern (§ 12 DüV)
- Handlungspflichten der Länder für Problemgebiete (§ 13 Abs. 2)

Foto: A. Künzelmann / UFZ

# Anordnungsbefugnisse der Behörden im Agrarumweltrecht

Rechtsgebiet	Anordnungsbefugnisse gegenüber Landwirten	ausdrückliche Befugnis zur Konkretisierung der gfP
Naturschutzrecht	§§ 3 II, 36 IV, 44 IV BNatSchG aber nicht für gfP in § 5 II	§ 44 IV S. 3 BNatSchG
Wasserrecht	§§ 52 I, 100 I WHG	
Immissionsschutzrecht	§§ 17, 24, 26-31 BImSchG	
Bodenschutzrecht	§ 8 VI BBodSchV	
Baurecht	Landesrecht	
Düngerecht	§ 13 DüngG und nach DüV	
Abfallrecht	§§ 4 V, VII, 9 II BioAbfallV	
Pflanzenschutzrecht	§§ 3 I, 8, 13 III, 27 II, 36 V, 39 IV, 59 II, 60 PflSchG	§§ 3 I, 13 III PflSchG
Flurbereinigungsrecht	§§ 34 III, 36 FlurbG	
Direktzahlungsrecht		
Bioenergierecht		
Ökolandbaurecht	§ 30 Verordnung 834/2009	



## IV.

# Verbesserungserfordernisse und -optionen

1.

# Grundlegende Erfordernisse

## Nachhaltigkeitsziele befördern durch:

- umfassende **konkrete und vollzugstaugliche Mindestanforderungen** an die gute fachliche Praxis im Ordnungsrecht, gekoppelt mit Beihilferecht (Möckel, ZUR 2014, 14-23; ZUR 2016, 655-665; Möckel et al., UBA-Texte 42/2014, 339-388)
- **Erweiterung der planungsrechtlichen Instrumente** (insbesondere von Kommunen), um standortbezogene Regulierung zu ermöglichen (Möckel, DÖV 2013, 424-436)
- **pauschalierter Eingriffsausgleich** im Naturschutzrecht statt freistellende Regelvermutung (Möckel, NuR 2012, 225-232)
- **Ökonomische Anreize** und **Agrarumweltberatung** ausbauen (Möckel et al., Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland, Duncker&Humblot 2015; Gawel et al., UBA-Texte 67/2011, S. 222 ff.; Rutz in UBA-Texte 42/2014, S. 483 ff.)
- langfristig: Anwendung des **Konzepts der Besten verfügbaren Technik** auch auf landwirtschaftliche Bodennutzung (Möckel, Land Use Policy 2015, 342-351)

## vielfältige landesrechtliche Möglichkeiten:

- Konkretisierung von § 5 Abs. 2 BNatSchG und § 17 Abs. 2 BBodSchG
- z.B. generelles ordnungsrechtliches Umbruchverbot für Dauergrünland mit Befreiungsvorbehalt wie in BW, NRW, M-V, S-H
- abweichende Regelungen zur Eingriffsprüfung (§§ 14 ff. BNatSchG)
- Verbindlichkeit der Landschaftsplanung wie in NRW (§ 11 BNatSchG)
- Artenschutzregelungen nach § 44 Abs. 4 S. 4 BNatSchG
- Regelungen zur landwirtschaftlichen Nutzung in Schutzgebieten (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 2.5.2017 – 4 KN 318/13)
- Ausweisung von Wasserschutzgebieten mit Regelungen zur landwirtschaftlichen Nutzung nach § 51 Abs. 1 Nr. 3 WHG
- Rechtsverordnungen nach § 13 Abs. 2 Düngeverordnung 2017
- ergänzende Regelungen zu §§ 3 Abs. 1 Nr. 1, 12 Abs. 2, 13 Abs. 3, 17 und 22 PflSchG
- Verteilung und Ausgestaltung der ELER-Förderung und GAK-Förderung
- ökologische Betriebsberatungen und Weiterbildungen
- ...

(siehe Möckel, Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2017, 192-203)

2.

## Pauschalierter Eingriffsausgleich statt freistellende Regelvermutung

# Probleme der freistellende Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG

- landwirtschaftliche Bodennutzung ist in D hauptverantwortlich für Veränderung von Grundflächen und Ökosystemen, Grundwasserabsenkung, Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts  
(vgl. nur UBA, Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2017; SRU, Umweltgutachten 2016 - Impulse für eine integrative Umweltpolitik; BfN, Daten zur Natur, 2016)
- rechtliche Anforderungen an die gfP stellen gegenwärtig nicht die Ziele des Naturschutzes sicher, weshalb nach § 14 Abs. 2 BNatSchG **immer** behördliche Einzelfallprüfungen nötig sind
- freistellende Regelvermutung nur schwer mit Art. 20a GG sowie Art. 3 GG und dem Verursacherprinzip zu vereinbaren

(ausführlich Möckel NuR 2012, S. 225 ff.)

# statt Freistellung pauschalierter Eingriffsausgleich

> pauschaler Mindestanteil an extensiven Betriebsflächen (z.B. 7 Prozent) oder anderweitige pauschalisierte Eingriffskompensation (z.B. produktionsintegrierte Maßnahmen, ökologischer Landbau)

## Vorteile

- Kompromiss zwischen Vermeidung von Verwaltungsaufwand und Wahrung der Ziele des Naturschutzes
- Verwirklichung des Verursacherprinzips auch bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung
- ordnungsrechtliche Verankerung von beihilferechtlichen Anforderungen (Stichwort: ökologische Vorrangflächen)

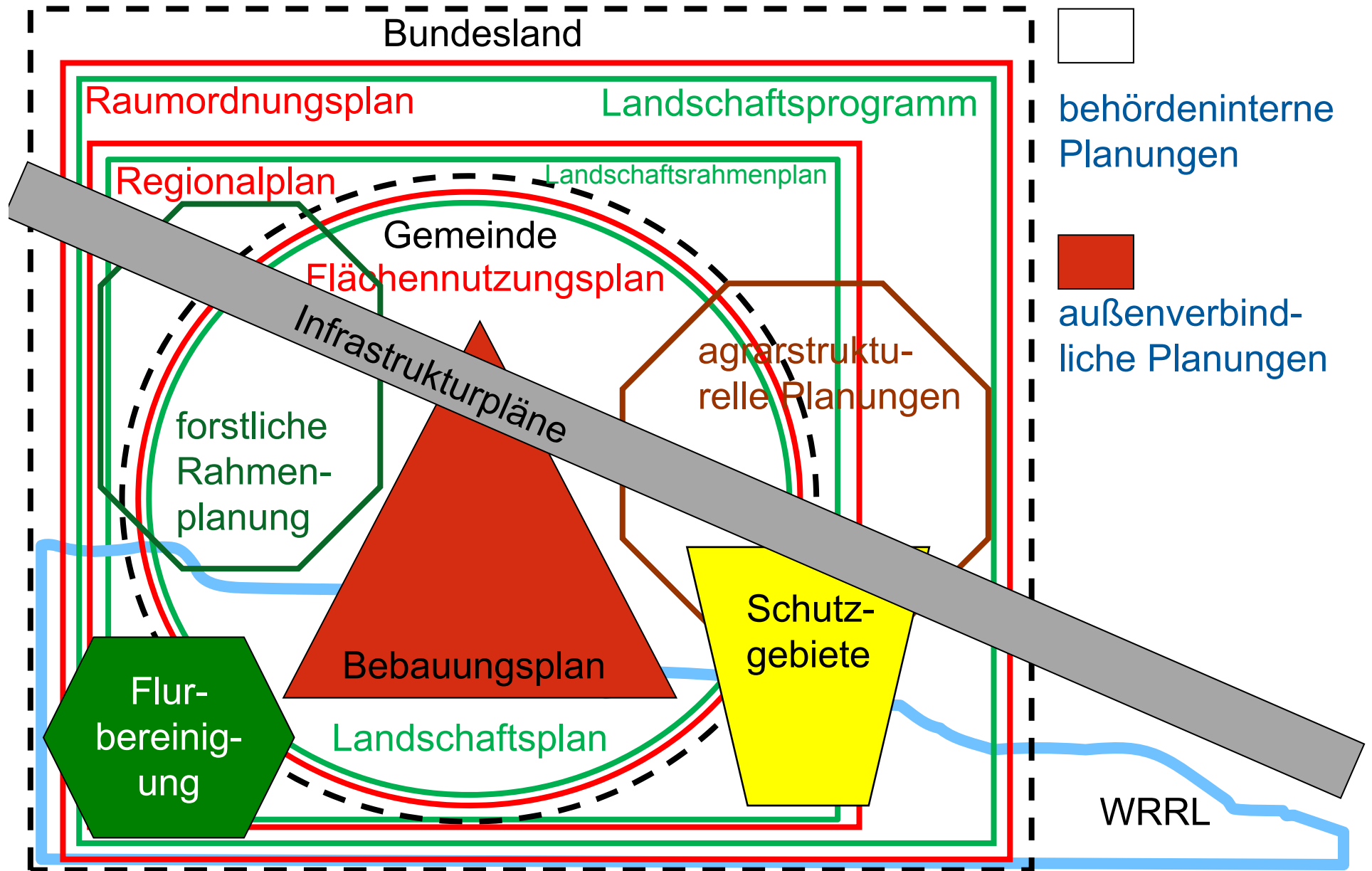
(ausführlich Möckel NuR 2012, S. 225 ff.)

3.

## Mehr Möglichkeiten für standortbezogene Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung



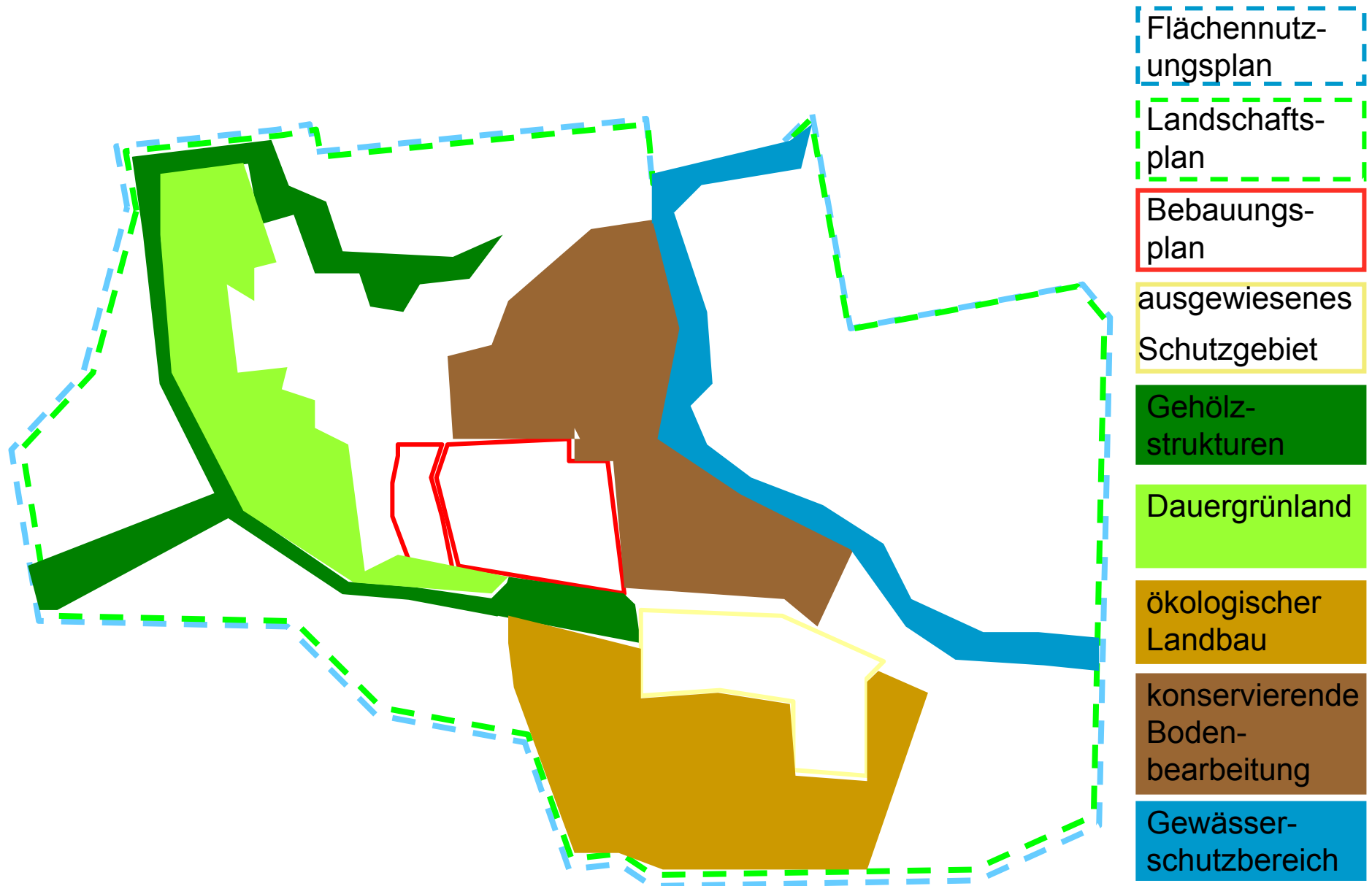
# Rechtliche Planungsinstrumente in Deutschland



# Was spricht für eine standortbezogene Steuerung?

- Landwirtschaftsflächen sind in die Landschaft, in Ökosysteme, in Siedlungsstrukturen etc. eingebunden (**Situationsgebundenheit**)
- Art und Maß einer dauerhaft umweltgerechten, landwirtschaftlichen Nutzung ist von örtlichen Gegebenheiten abhängig (**Boden- und Wasserverhältnisse, Klima, Relief, Naturraumsituation ...**)
- Landwirtschaftsflächen sind Teil des Gemeindegebiets (**Selbstverwaltungs- und Planungshoheit der Gemeinden** nach Art. 28 Abs. 2 GG)
- ermöglicht Umsetzung raum- und umweltrechtlicher Fachplanungen auch auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen

# Außenverbindliche Bodennutzungsplanung der Gemeinden



4.

## Ökonomische Instrumente

# Beihilferecht oder Ordnungsrecht?

	gfP-Anforderungen im Ordnungsrecht	glöZ/Greening-Anforderungen im Direktzahlungsrecht
Zweck	ökologischer Mindeststandard für Landwirtschaft	
Verbindlichkeit	gegenüber jedem Landwirt	nur gegenüber Direktzahlungsempfänger
Kontrolle	nötig und aufwendig	nötig und aufwendig
Durchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anordnungen mit Möglichkeit des Verwaltungszwangs</li> <li>teilweise Ordnungswidrigkeit</li> </ul>	nachträgliche Kürzung der Direktzahlungen
Genehmigung	keine	jährliche Antragsstellung
Kosten	Kontrolle	Kontrolle + Beihilfeverwaltung + Beihilfe selber (4,8 Mrd. €/a in D) (Agrarbericht 2015, S. 15)

# Steuern und Abgaben als ökonomische Ergänzung zum Ordnungsrecht

- ökonomische Anreizwirkung, um Eigeninteresse zu erhöhen
- geringerer Kontrollaufwand bei Verbrauchssteuern/-abgaben, da grundsätzlich nur Bilanzkontrolle der Hersteller/Händler
- Internalisierung der externen Umweltkosten
  - Verursacherprinzip Art. 191 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 3 GG (z.B. Wertverlust von Gewässern, Verlust an Biodiversität)
  - ökonomische Folgekosten wie z.B. Beseitigungskosten von Nitrat bei Trinkwassergewinnung: 0,15 bis 1,00 €/m<sup>3</sup>
- Staatseinnahmen mit denen sich u.a. Umweltaufgaben oder Agrarsubventionen (z.B. für AUM) finanzieren lassen

# Verbrauchssteuer auf Düngemittel und Pestizide

- Besteuerung als **Verbrauchssteuer** bei Händlern gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG auch nach dem Kernbrennstoffsteuerbeschluss möglich
- **durch Umwelt- und Gesundheitsschutz gerechtfertigt** und wegen Art. 20aGG sowie europarechtlichen Verpflichtungen geboten

BVerfG: “Verfolgt ein Steuergesetz zulässigerweise auch Lenkungsziele, so muss der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen und ebenfalls gleichheitsgerecht ausgestaltet sein.

**Dabei müssen Standortvorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, nicht etwa auf Dauer erhalten bleiben.“**

(BVerfG 1 BvR 1748/99 u.a. vom 20.4.2004, Tz. 41)

- **Einnahmen** würden in Bundeshaushalt fließen, wobei Zweckbindung und Einnahmeteiligung der Länder über GAK möglich
- **alternativ:** Finanzierungsabgabe des Bundes oder der Länder

# Steuern/Abgaben auf Düngemittel

## verschiedene Vorschläge

- auf betriebliche Stickstoff- und Phosphor-Überschüsse

(z.B. SRU, Stickstoff-Gutachten 2015, S. 30; SRU, Umweltgutachten 2008, Tz. 1006; Umweltgutachten 2004, Tz. 324 ff.; Möckel, Rechtsgutachten zur Klärung von Rechtsfragen zur Erhebung einer Abgabe auf Stickstoffüberschuss und einer Abgabe auf stickstoffhaltigen Mineraldünger durch den Landesgesetzgeber, iA von NRW, 2017)

- auf synthetische/mineralische Düngemittel und betriebsexterne Futtermittel

(Möckel/Kern in Gawel et al, UBA-Texte 67/2011, S. 234-243, Möckel, Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, 2006, 374 S.)

- 1,71 Mio. t Stickstoff aus Handelsdünger (2015/16)
- 0,33 Mio. t Stickstoff aus importierten Futtermitteln (2014)
- 0,29 Mio. t Phosphat (2015/16)

- Lenkungswirkung: Preiselastizität wird geschätzt auf -0,1 bis -0,8:

Preiselastizität	Abgabe	Reduzierung in %	Reduzierung in t N	Reduzierung in kg N/ha
-0,3	50 %	≈ - 15 %	≈ - 270.000 t	≈ - 15 kg
-0,3	100 %	≈ - 30 %	≈ - 360.000 t	≈ - 30 kg

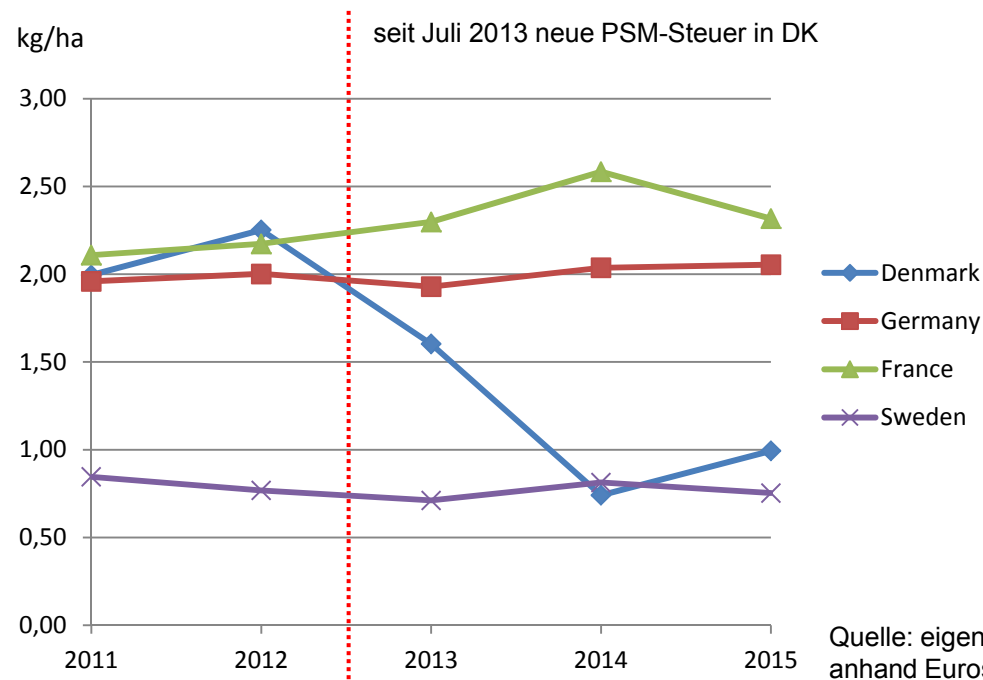


# Steuern/Abgaben auf Pflanzenschutzmittel

## Abgaben in EU

- DK seit 1986, ab 7/2013 als risikodifferenzierte Steuer
- S seit 1982 reine Mengensteuer
- F seit 2006 grob differenzierende Abgabe

## PSM-Absatz in kg je Hektar Landwirtschaftsfläche



## Vorschläge für D

- Möckel/Gawel/Kästner/Knillmann/Liess/Bretschneider, Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland, 2015, 305 S. (siehe auch [http://www.ufz.de/export/data/global/76991\\_Zusammenfassung\\_Gutachten.pdf](http://www.ufz.de/export/data/global/76991_Zusammenfassung_Gutachten.pdf) und Möckel et al. NuR 2015, 669-677)
- Möckel, Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, 2006, 374 S.

## Kontakt

Dr. Stefan Möckel

Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH

Department Umwelt- und Planungsrecht

Permoserstr. 15, 04318 Leipzig

Tel.: 0345 - 235 1693

Fax: 0345 – 235 1693

[stefan.moeckel@ufz.de](mailto:stefan.moeckel@ufz.de)

