

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht
Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 03/20
24.07.2020
Mirja Oelfke

Die Ökologisierung der GAP – Entwick-
lung/Stand/Kritik aus rechtlicher Perspektive

Zitiervorschlag: Oelfke, Die Ökologisierung der GAP – Entwicklung/Stand/Kritik aus rechtlicher Perspektive, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 03/20, Seite XX

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



A. EINLEITUNG	3
B. DIE ÖKOLOGISIERUNG DER GAP	4
I. ENTWICKLUNG	4
1. <i>Europarechtlicher Rahmen</i>	4
2. <i>Völkerrechtlicher Rahmen</i>	7
II. AKTUELLER STAND	10
1. <i>Die „Ökoarchitektur“</i>	10
2. <i>Gesetzgeberische Herausforderungen</i>	14
III. KRITIK.....	18
1. <i>Verhältnismäßigkeitsgrundsatz</i>	18
2. <i>Bestimmtheitsgrundsatz</i>	25
3. <i>Diskriminierungsverbot</i>	26
4. <i>Doppelbestrafungsverbot</i>	27
IV. AUSBLICK: DIE GAP NACH 2020	28
C. FAZIT	30

A. Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist das Rechtsgebiet mit dem höchsten Integrationsgrad in der Europäischen Union. Auf die GAP entfallen 40% der Unionsrechtsakte und ein dementsprechend hoher Anteil des EU-Haushalts.¹ Bestand das primäre Ziel der GAP bei ihrer Einführung zunächst in der Ernährungssicherung, so erfüllt sie heute multifunktionale Aufgaben. Der Wandel der Agrarpolitik hat auch Aspekte des Umweltschutzes – und damit einen „Paradigmenwechsel“² – mit sich gebracht. Durch die Integration von Umweltbelangen in die GAP findet eine zunehmende Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik statt.³

Zwischen Landwirtschaft und Umwelt- sowie Klimaschutz besteht eine „dreidimensionale Wechselbeziehung“.⁴ Einerseits stellt die Landwirtschaft einen Eingriff in die Umwelt dar, andererseits setzt sie eine gesunde Umwelt voraus und ist selbst von Umwelteinwirkungen betroffen. Auch leistet die Landwirtschaft selbst Beiträge zum Schutz der Umwelt.⁵ Die Landwirtschaft ist größter Verursacher von Stickstoffbelastungen und Hauptquelle einiger Treibhausgase. Die Ausweitung und Intensivierung der Landwirtschaft sind globale Faktoren für den Verlust von Artenvielfalt und Lebensräumen.⁶ Andererseits spielt die Landwirtschaft eine große Rolle für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft. Trotz bestehender Nutzungskonflikte schließen Landwirtschaft und Umweltschutz sich also nicht grundsätzlich aus.⁷ Somit muss die Landwirtschaft zum einen vor Umwelteinwirkungen geschützt werden, zum anderen gilt es, den landwirtschaftlichen Unternehmen Rechtspflichten zum Schutz der Umwelt aufzuerlegen.⁸

¹ Streinz, Europarecht, 10. Aufl., Heidelberg 2016, Rn. 1190.

² Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., München 2018, Rn. 18; Martínez, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, NuR 2013, S. 690 (692); Mittermüller, Die Ökoprämie und ihre „eigentümliche“ Rechtsnatur, Jahrbuch Agrarrecht 2014, S. 155 (157).

³ Holzer, Agrarrecht, 4. Aufl., Wien/Graz 2018, S. 139.

⁴ Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 1.

⁵ Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 1; Queisner, Das Leitbild einer umweltverträglichen Landwirtschaft in den Europäischen Verträgen, AuR 2015, S. 161 (164); Holzer, Die neue Ökoarchitektur der GAP und ihr Beitrag zum Umweltschutz, Jahrbuch Agrarrecht 2019, S. 171 (173).

⁶ Bissels/Oppermann, Schriftenreihe der Rentenbank 2011, S. 141 (146); Pe'er/Dicks/Visconti, EU agricultural reform fails on biodiversity, Science 2014, Vol. 344, Issue 6188, S. 1090; Martínez, (Fn. 2), S. 690 (691).

⁷ Martínez, (Fn. 2), S. 690 (690f.); Queisner, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht, Baden-Baden 2013, S. 54.

⁸ Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 8; Queisner, (Fn. 7), S. 27.

Im Folgenden soll die Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Hinblick auf Entwicklung, Stand und Kritik aus rechtlicher Perspektive betrachtet werden. Im Anschluss erfolgt ein Ausblick auf die GAP nach 2020.

B. Die Ökologisierung der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union hat eine Entwicklung von einer allein wirtschaftlichen Ausrichtung zur Berücksichtigung von Umweltbelangen vollzogen. Heute bestehen verschiedene Ökologisierungsinstrumente, die neben der Frage nach ihrem Umweltnutzen aus rechtlicher Perspektive auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen.

I. Entwicklung

Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union unter Einbeziehung von Umweltbelangen hat sich sowohl auf europäischer als auch internationaler Ebene vollzogen. So ist die Ökologisierung der GAP nicht lediglich europarechtlich, sondern auch durch eine internationale Klimaschutzpolitik bedingt, sodass auch der völkerrechtliche Rahmen in die Betrachtung mit einzubeziehen ist.

1. Europarechtlicher Rahmen

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist, seit sie 1957 durch die Römischen Verträge Bestandteil des Primärrechts der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde, im Wesentlichen unverändert geblieben.⁹ Ihre Entwicklung zeichnet sich durch zahlreiche Reformen in Form von Sekundärrechtsakten, sogenannte (Umwelt-) Aktionsprogramme¹⁰, aus. Die zunehmende Ökologisierung erfolgte dabei durch die Einführung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente.

Die Ziele und Aufgaben der GAP bestanden zunächst in der Marktstabilisierung und Produktionssteigerung, im Vordergrund stand die Sicherung der Ernährung der Bevölkerung. Produktionsbezogene Agrarbeihilfen führten jedoch zu ausufernden Agrarausgaben und

⁹ Von Eickstedt, Vom Landwirt zum Landschaftspfleger, Baden-Baden 2010, S. 47; Martínez, (Fn. 2), S. 690 (691); Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 20.

¹⁰ Holzer, Die neue „Ökoarchitektur“ der Gemeinsamen Agrarpolitik, Jahrbuch Agrarrecht 2015, S. 121 (123).

einer Überschussproduktion.¹¹ Um dies zu begrenzen, waren ökologische Maßnahmen erstmals in der Effizienz-Verordnung (VO (EWG) 797/1985) enthalten. Insbesondere konnten den Landwirten Beihilfen gewährt werden, wenn sie die landwirtschaftliche Erzeugung nicht weiter intensivierten und auf die besonderen Umweltbedürfnisse des Gebiets abstimmten.¹² Durch die „MacSharry-Reform“ von 1992, benannt nach dem damaligen europäischen Agrarminister, erfolgte ein Wandel von einer produktionsbezogenen zu einer flächenbezogenen, marktorientierten Agrarpolitik. Es kam zu obligatorischen Flächenstilllegungen und der Abbau der Preisstützung wurde durch Direktzahlungen an die Landwirte aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) ersetzt.¹³ Um einen wirksamen Schutz vor unberechtigter Förderung zu gewährleisten, wurde unionsweit ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) eingeführt.¹⁴ Durch die Reform wurde den Mitgliedstaaten zudem die Möglichkeit eingeräumt, den Landwirten Prämien für erbrachte Umweltleistungen zu bewilligen.¹⁵ Dem Landwirt kam neben der Aufgabe der Nahrungsmittelerzeugung erstmals auch die Rolle eines „Landschaftspflegers“¹⁶ und „Hüter der Natur“¹⁷ zu.

Das „Europäische Landwirtschaftsmodell“ von 1997 verfolgte das Ziel einer nachhaltigen, multifunktionalen und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft.¹⁸ Die Direktzahlungen, Subventionen zur Einkommensstützung der Landwirte, wurden zunächst ohne Rücksicht auf Umweltbelange gewährt.¹⁹ Als Reaktion auf einen öffentlichen Rechtfertigungsdruck wurde mit der „Agenda 2000“ eine ökologische Bedingtheit der Agrarbeihilfen eingeführt, wobei die Vorschriften der „Cross Compliance“ die erste Umsetzung einer Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik darstellen. Durch fakultative Umweltmaßnah-

¹¹ *Norer/Bloch*, in Dausen/Ludwigs, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 48. EL 2019, Rn. 5; *Holzer*, (Fn. 3), S. 155f; *Götz*, 50 Jahre Gemeinsame Agrarpolitik – ihr Beitrag zur Verfassung und Verwaltung der Europäischen Union, JZ 2012, S. 53 (57).

¹² *Holzer/Reischauer*, Agrarumweltrecht, Wien 2015, S. 32; *Queisner*, (Fn. 7), S. 142.

¹³ *Dänicke*, Das umweltrelevante Agrarförderrecht nach der jüngsten EU-Agrarreform – Überlegungen zum Umweltnutzen, AuR 2015, S. 335 (336).

¹⁴ *Härtel*, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 45; *Queisner*, (Fn. 7), S. 209; *Götz*, (Fn. 11), S. 53 (59).

¹⁵ *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 32; *Priebe*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Kommentar zum AEUV, 67. EL 2019, Art. 38 AEUV, Rn. 7; *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 54.

¹⁶ *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 177; *Norer/Bloch*, in Dausen/Ludwigs, (Fn. 11), Rn. 10.

¹⁷ *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (126); *Nies*, Nachhaltige Landwirtschaft und Artenschutz, AuR 2014, S. 178 (179).

¹⁸ *Holzer*, (Fn. 3), S. 156f; *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 33; *Priebe*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 15), Art. 38 AEUV, Rn. 9.

¹⁹ *Queisner*, (Fn. 7), S. 24f.

men wurden die Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften geknüpft.²⁰ Darüber hinaus wurde die erste Säule der GAP (Gemeinsame Marktordnung und Direktzahlungen) um eine zweite Säule der Agrarstrukturpolitik zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und damit unter anderem die Agrarumweltmaßnahmen erweitert.²¹ Das Budget stammt aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), nationalen Kofinanzierungsmitteln sowie einer Umschichtung von Mitteln der ersten in die zweite Säule (Modulation).²²

Durch die „Fischler-Reform“, eine umfassende Agrarreform aus dem Jahr 2003, die zunächst lediglich als „Halbzeitbewertung“ der Europäischen Kommission gedacht war, wurden die Direktzahlungen gänzlich von der Produktion entkoppelt und durch eine einheitliche Betriebsprämie ersetzt.²³ Mit der VO (EG) 1782/2003 wurden die Cross-Compliance-Vorschriften schließlich obligatorisch und die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, eine landwirtschaftliche Betriebsberatung einzurichten, die es den Landwirten ermöglichen sollte, die Auswirkungen ihrer Landbewirtschaftungsmethoden auf die Umwelt abzuschätzen.²⁴ Der „Gesundheitscheck“ 2008 führte zu einer stärkeren Konditionalisierung der Direktzahlungen und dem Wegfall der Flächenstilllegung unter Erhaltung des Umweltnutzens.²⁵ Mit der GAP-Reform 2013 konnten die Landwirte für gesellschaftliche Leistungen, insbesondere für Umweltschutzmaßnahmen, entlohnt werden. Durch die VO (EU) 1307/2013 wurde zur „Begrünung“ der Direktzahlungen das „Greening“ eingeführt, wonach die Landwirte ab 2015 eine Ökologisierungsprämie für eine nachhaltige Landbewirtschaftung erhalten sollten. Über die Cross-Compliance-Anforderungen hinaus sollten 30% der Direktzahlungen von einer Ökologisierung abhängig gemacht werden.²⁶ Zusätz-

²⁰ *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (126); *Queisner*, (Fn. 7), S. 166.

²¹ *Härtel*, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 23; *Holzer*, Direktzahlungen als Instrument der Ökologisierung der Landwirtschaft, Jahrbuch Agrarrecht 2018, S. 181 (184); *Norer*, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Wien/Graz 2007, S. 12.

²² *Dänicke*, (Fn. 13), S. 335 (336).

²³ *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 57; *Queisner*, (Fn. 7), S. 172; *Norer*, (Fn. 21), S. 25.

²⁴ *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 142, 72; *Norer/Bloch*, in Dausen/Ludwigs, (Fn. 11), Rn. 130; *Busse*, in Lenz/Borchardt, EUV Kommentar, 6. Aufl., Köln 2012, Art. 40 AEUV, Rn. 77.

²⁵ *Holzer*, (Fn. 3), S. 157; *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 36; *Priebe*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 15), Art. 38 AEUV, Rn. 10; *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 62ff; *Norer/Bloch*, in Dausen/Ludwigs, (Fn. 11), Rn. 18.

²⁶ *Europäische Kommission*, Ein Haushalt für „Europe 2020“, KOM (2011) 500 endg, Brüssel 2011, Teil I S. 18 <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/DE/1-2011-500-DE-F1-1.Pdf>> [11.11.2019, 10:43].

lich können die Landwirte im Rahmen der ländlichen Entwicklung an freiwilligen Umweltmaßnahmen teilnehmen.²⁷ Seit November 2017 liegt die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Neuausrichtung der GAP und ihrer Ökoarchitektur nach 2020 vor.

2. Völkerrechtlicher Rahmen

Der Schutz der Umwelt ist ein grenzüberschreitendes Ziel und insbesondere der Klimawandel als weltweites Problem erfordert ein globales Umweltschutzregime. Internationaler Umwelt- und Klimaschutz bedarf daher eines völkerrechtlichen Rahmens. Einen solchen bildet heute das Pariser Klimaabkommen von 2015, welches das Ergebnis eines langen Wegs von Verhandlungen ist.²⁸

Einen entscheidenden Anstoß erfuhr das internationale Klimaschutzrecht durch eine – noch unverbindliche – Resolution der Vereinten Nationen (UN) 1968 und der darauf folgenden UN-Umweltschutzkonferenz 1972, bei der die Teilnehmer erstmals den Schutz und die Verbesserung der Umwelt zu dringenden Anliegen der Völker der ganzen Welt erklärten.²⁹ Einen ersten Meilenstein im internationalen Umweltschutz bildet die Klimarahmenkonvention von Rio de Janeiro 1992, welche mit Inkrafttreten 1994 die Grundlage des gesamten Klimaschutzregimes darstellt. Auf dieser Konferenz der UN über Umwelt und Entwicklung verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten zu einer Stabilisierung der Treibhausgasemissionen.³⁰

Das 1997 beschlossene und 2005 in Kraft getretene Kyoto-Protokoll formulierte erstmals völkerrechtlich verbindliche Ziele für den Ausstoß von Treibhausgasen in den Industrieländern. Diese verpflichteten sich zur Reduktion des jährlichen Treibhausgasausstoßes innerhalb der ersten Verpflichtungsperiode von 2008 bis 2012 um mindestens 5% gegenüber 1990.³¹ Die Europäische Union und ihre damals 15 Mitgliedstaaten gingen über diese Mindestanforderung hinaus und kündigten eine Kürzung der Emissionen von 8% an. Kritik wurde dem Kyoto-Protokoll dafür entgegengebracht, dass lediglich den Indust-

²⁷ *Holzer*, (Fn. 3), S. 142ff; *Priebe*, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 15), Art. 38 AEUV, Rn. 11; *Härtel*, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 19.

²⁸ *Europäische Kommission*, <https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/progress_de> [15.07.2020, 10:25].

²⁹ *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht, 11. Aufl. 2019, S. 10.

³⁰ *Ziehm*, Klimaschutz im Mehrebenensystem, ZUR 2018, 339 (340); *Kahl/Gärditz*, (Fn. 29), S. 11f; Jahrmarkt, Internationales Klimaschutzrecht, Baden-Baden 2016, S. 54, 66.

³¹ *Cremer*, Verfassungskräftiger Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen und Ziele, ZUR 2019, 278 (279).

riestaaten, nicht aber den Entwicklungs- und insbesondere Schwellenländern Verpflichtungen auferlegt, und so lediglich 18% der weltweiten Emissionen abgedeckt wurden.³² Die EU verpflichtete sich in diesem Rahmen zur Reduktion ihrer Emissionen um 20% bis 2020, 40% bis 2030 und 80-95% bis 2050.³³ Mit dem *European Climate Change Programme* von 2000 bis 2004 sollten unter anderem die Emissionen im Bereich der Landwirtschaft reduziert und so sichergestellt werden, dass die Ziele des Kyoto-Protokolls für die Emissionsreduzierung erreicht werden.³⁴ Nach dem Austritt einiger Vertragsparteien im Zuge der Verhandlungen für eine zweite Verpflichtungsperiode wurde jedoch der Entschluss gefasst, einen neuen Vertrag auszuhandeln, der mehr Staaten miteinbeziehen sollte.³⁵

Langjährige Verhandlungen führten 2015 schließlich zum Abschluss des Pariser Klimaabkommens (PA). Dieser völkerrechtliche multilaterale Vertrag trat 2016 in Kraft und entfaltet mit dem Jahr 2020 seine Geltung. Die Europäische Union ist dabei eine von knapp 190 Vertragsparteien.³⁶ Das Pariser Klimaabkommen enthält konkrete und verbindliche Ziele zur Begrenzung des Temperaturanstiegs. So sollen gemäß Art. 2 Abs. 1a PA die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter 2°C begrenzt werden und Anstrengungen unternommen werden, ein 1,5°C-Ziel zu erreichen. Art. 2 Abs. 1b PA normiert die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit an die nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und die Widerstandsfähigkeit als Ziel, wobei die Nahrungsmittelproduktion nicht beeinträchtigt werden soll. In der Abschlussvereinbarung der Klimakonferenz von Kattowitz 2018 wurden Berichts- und Transparenzpflichten sowie Standards zur Erfassung von Kohlenstoffdioxid eingeführt.³⁷

Das Pariser Klimaabkommen verfolgt in Art. 4 Abs. 2 S. 1 PA einen *bottom up*-Ansatz, der den Staaten selbst die Quantifizierung der von ihnen beabsichtigten Emissionsreduktionen überlässt. Indem jeder Staat selbst bestimmen kann, in welchem Maße Emissionen

³² Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_1_en> [15.07.2020, 10:31].

³³ Ziehm, (Fn. 30), S. 339 (340).

³⁴ Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp_de> [15.07.2020, 12:28].

³⁵ Knopp/Epstein/Hoffmann, International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law, 2. Aufl, Berlin 2019, S. 14, 79.

³⁶ Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_de> [15.07.2020, 10:23].

³⁷ Cremer, (Fn. 31), S. 278 (280).

reduziert werden, wird unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Umstände eine flexible Anwendung des Prinzips der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit ermöglicht.³⁸ Die teilnehmenden Staaten entwerfen nationale Aktionspläne für die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, wobei die Anpassungsmaßnahmen sowohl einzelstaatlich als auch gebündelt – so im Fall der Europäischen Union – erfasst werden können.³⁹ Art. 4 Abs. 3 PA enthält Mindestanforderungen in Form einer „Nichtrückschrittklausel“,⁴⁰ Art. 14 PA sieht Verschärfungen der nationalen Ziele alle fünf Jahre ab 2023 vor. Die national determinierten Beiträge sind damit für sich nicht völkerrechtlich verbindlich. Sie werden jedoch durch die Verpflichtung zu ihrer Vorbereitung, Kommunikation und Verschärfung insoweit Bestandteil der völkerrechtlichen Regelung.⁴¹ Der Erfolg des Pariser Klimaabkommens hängt somit maßgeblich vom Beitrag der einzelnen Staaten ab.

Anders als das Kyoto-Protokoll verpflichtet das Pariser Klimaabkommen also nicht lediglich die Industrieländer. Es erfährt jedoch Kritik für die Abwesenheit quantifizierbarer Reduktionsverpflichtungen und mangelnde Möglichkeiten der Überwachung der Einhaltung der selbstverpflichtenden Erklärungen.⁴² Anstelle von Durchsetzungs- und Sanktionierungsinstrumenten bestehen Transparenzverpflichtungen, durch die die Vertragsparteien weniger rechtlich, sondern mehr politisch unter Druck gesetzt werden.⁴³

Im Rahmen des *European Green Deal* hat die Europäische Union es sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Um dem gerecht zu werden, wird aktuell ein europäisches Klimaschutzgesetz auf den Weg gebracht, welches ein CO₂-neutrales Europa verwirklichen soll.⁴⁴ Auch das Klima- und Energiepaket für 2030 sieht eine Vielzahl unterschiedlicher Sekundärrechtsakte vor und beinhaltet individuelle Maßnahmen für die Mitgliedstaaten.⁴⁵ Maßgeblich für das Erreichen der Klimaziele ist damit die Umsetzung auf nationaler und regionaler Ebene.

³⁸ Böhrringer, Das neue Pariser Klimaübereinkommen, ZaöRV 2016, 753 (754).

³⁹ Knopp/Epstein/Hoffmann, (Fn. 35), S. 79.

⁴⁰ Böhrringer, (Fn. 38), S. 753 (762).

⁴¹ Franzius, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz, ZUR 2017, 515 (520); Knopp/Epstein/Hoffmann, (Fn. 35), S. 79.

⁴² s. Böhrringer, (Fn. 38), S. 753 (794); Franzius, (Fn. 41), S. 515 (521).

⁴³ Franzius, (Fn. 41), S. 515 (522).

⁴⁴ Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de> [15.07.2020, 11:52].

⁴⁵ European Commission, Agriculture and LULUCF in the 2030 Framework, Final report, 2016, S. 4; Jahrmarkt, (Fn. 30), S. 45.

Die Landwirtschaft, und insbesondere die Tierhaltung, ist verantwortlich für einen großen Anteil der Treibhausgase Kohlenstoffdioxid, Methan und Stickstoffoxid.⁴⁶ Die 2018 in Kraft getretene Klimaschutzverordnung, die sogenannte *Effort-Sharing-Verordnung*, soll gewährleisten, dass die Emissionen der nicht dem europäischen Emissionshandelssystem unterliegenden Sektoren, wie der Landwirtschaft, bis 2030 um 30% gegenüber dem Jahr 2005 gemindert werden.⁴⁷ Die Verordnung enthält jährliche Emissionsminderungsziele, die von den Mitgliedstaaten durch die Umsetzung eigener, konkreter Maßnahmen erreicht werden müssen.⁴⁸

Die im Folgenden dargestellten Ökologierungsmaßnahmen innerhalb der GAP haben dabei das Potenzial, zum Klimaschutz beizutragen.

II. Aktueller Stand

Die Darstellung der Steuerungsinstrumente der Ökologisierung erfolgt anhand einer „Ökoarchitektur“⁴⁹. Dabei bringen die einzelnen Steuerungsinstrumente gesetzgeberische Herausforderungen mit sich, auf die nachfolgend eingegangen wird.

1. Die „Ökoarchitektur“

Die verschiedenen Steuerungsinstrumente des Agrarumweltrechts können nach Intensität und Teilnahmeverpflichtung in einer „Ökopyramide“ angeordnet werden.⁵⁰

a) Ordnungsrecht

Das unionale und nationale Ordnungsrecht bildet die Basis der Pyramide und ist unabhängig von etwaigen Beihilfezahlungen von jedem Landwirt in der EU einzuhalten. Die Interventionstiefe des Fachrechts ist in der Regel gering; die Mindestanforderungen des Umweltschutzes an die Landwirtschaft werden auch durch die „gute fachliche Praxis“

⁴⁶ Knopp/Epstein/Hoffmann, (Fn. 35), S. 74.

⁴⁷ Stätsche, Entwicklungen des Klimaschutzrechts und der Klimaschutzpolitik 2017/18, EnWZ 2018, 306 (316).

⁴⁸ Europäische Kommission, <https://ec.europa.eu/clima/policies/effort/implementation_de> [15.07.2020, 11:28].

⁴⁹ Holzer/Reischauer, (Fn. 12), S. 38.

⁵⁰ Holzer, (Fn. 10), S. 121 (134ff.); *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020*, Berlin 2019, S. 1 <<https://www.bmel.de>> [06.11.2019, 10:09].

oder „ordnungsgemäße Landwirtschaft“ beschrieben.⁵¹ Diese umweltrechtlichen Mindestpflichten hat der Landwirt ohne finanzielle Unterstützung einzuhalten.⁵² Ein Verstoß hat Verwaltungssanktionen zur Folge.⁵³

b) Cross Compliance

Das Instrument der Cross Compliance knüpft die Direktzahlungen im Rahmen der ersten Säule an die Bedingung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen in den Bereichen Gesundheits-, Umwelt- und Tierschutz.⁵⁴ Die Verpflichtungen beinhalten Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) sowie die Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ), Art. 6 VO (EG) 73/2009. Befolgt der Landwirt die Vorschriften der Cross Compliance nicht, kommt es je nach Schwere, Umfang, Dauer und Häufigkeit des Verstoßes zu einer Kürzung oder sogar Streichung der Direktzahlungen.⁵⁵

Die Cross-Compliance-Anforderungen bauen weitgehend auf bestehenden Verpflichtungen des Fachrechts auf. Landwirte, die die fachlichen Standards nicht einhalten, sollen auch nicht finanziell gefördert werden.⁵⁶ Durch die Verknüpfung des Fachrechts mit den Direktzahlungen erfolgt die Kontrolle der Landwirte nicht nur durch die Mitgliedstaaten, sondern auch durch die Kommission.⁵⁷ Die Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen muss dabei bei mindestens 1% der antragstellenden Betriebe pro Jahr im Rahmen einer sogenannten Vor-Ort-Kontrolle überprüft werden, Art. 50 I VO (EG) 1122/2009.⁵⁸ Ein Verstoß wirkt sich auf die Gesamtsumme aller Prämien aus, sodass das Cross-Compliance-Regime auch als eine Art Rahmen um die Basisprämie und die Ergänzungsprämien wie die Greeningprämie gesehen werden kann.⁵⁹

⁵¹ *Norer*, (Fn. 21), S. 105.

⁵² *Queisner*, (Fn. 7), S. 156f.

⁵³ *WBAE*, (Fn. 50), S. 4f.

⁵⁴ *Streinz*, (Fn. 1), Rn. 1202f; *Thiele*, in *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 5. Aufl., München 2016, Art. 40 AEUV, Rn. 55ff; *Busse*, in *Lenz/Borchart*, (Fn. 24), Art. 40 AEUV, Rn. 78ff; *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 61f.

⁵⁵ *Härtel*, in *Streinz*, EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018, Art. 40 AEUV, Rn. 29; *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 52; *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 149; *Götz*, (Fn. 11), S. 53 (58f.).

⁵⁶ *Busse*, Das Instrument des Greening im Rahmen der GAP-Reform 2014/15, DVBl. 2015, 337 (339).

⁵⁷ *Holzer*, (Fn. 3), S. 226.

⁵⁸ *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 126; *Holzer*, (Fn. 21), S. 181 (213f.).

⁵⁹ *Busse*, (Fn. 56), S. 337 (342).

c) Greening

Die Greening-Zahlungen sind Teil der einheitlichen Betriebsprämie. Diese besteht aus der Basisprämie und der „Öko“- oder „Greeningprämie“ für Landbewirtschaftungsmethoden, die dem Klima- und Umweltschutz förderlich sind.⁶⁰ Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, 30% ihrer nationalen Obergrenze für die Greeningprämie aufzuwenden. Es werden also keine zusätzlichen GAP-Mittel bereitgestellt, sondern ein Teil der Basisprämie an neue Bedingungen geknüpft.⁶¹ Die Ökologisierungsprämie wird pro Hektar beihilfefähiger Fläche jenen Landwirten gewährt, die die Greening-Auflagen erfüllen. Diese gehen über das Fachrecht hinaus und beinhalten im Wesentlichen die Anforderungen der Anbaudiversifizierung, der Erhaltung des bestehenden Dauergrünlands und der Ausweisung ökologischer Vorrangflächen von mindestens 5% der Ackerflächen eines Betriebs (Art. 44-46 VO (EU) 1307/2013).⁶² Durch die Anbaudiversifizierung sollen Monokulturen vermieden und damit die Bodenqualität verbessert werden. Die Erhaltung von Dauergrünland dient insbesondere der Bindung von Kohlenstoff und damit dem Schutz des Klimas, und durch die Ausweisung ökologischer Vorrangflächen soll die biologische Vielfalt geschützt und verbessert werden.⁶³

Uneinigkeit besteht darüber, welcher Rechtsnatur die Greeningprämie ist. So könnten die Greening-Zahlungen als Beihilfen zu qualifizieren sein⁶⁴, andererseits könnte es sich bei der Greeningprämie auch um ein Entgelt für die Erbringung von Umweltleistungen handeln. Beihilfen sind finanzielle Zuwendungen, für die keine marktgerechte Gegenleistung vom Zahlungsempfänger erbracht wird.⁶⁵ Mit der Auszahlung wird ein bestimmter Zweck verfolgt und ein entsprechendes Verhalten erwartet. Um ein Entgelt würde es sich bei der Greeningprämie wiederum dann handeln, wenn der Zahlungsempfänger zur Erbringung einer Leistung verpflichtet ist. Eine Verpflichtung zur Erbringung von ökologischen und damit gesellschaftlichen Leistungen („public goods“) würde dann bestehen,

⁶⁰ *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 38f; *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (144); *Krüger/Haastrich*, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – die wesentlichen Veränderungen ab 2015, AuR 2015, 129 (131f.).

⁶¹ *Europäische Kommission*, (Fn. 26), Teil I S. 18; *Härtel*, in *Streinz*, (Fn. 55), Art. 40 AEUV, Rn. 27; *Pe'er/Zinngrube/Hauck*, Adding some green to the greening: improving the EU's ecological focus areas for biodiversity and farmers, *Conservation Letters* 2017, S. 517 (518); *Schima*, Der Vorschlag der Kommission für eine neue Direktzahlungsverordnung, *Jahrbuch Agrarrecht* 2012, 129 (140).

⁶² *Busse*, (Fn. 56), S. 337 (339); *Holzer*, (Fn. 3), S. 232; *Martínez*, in *Calliess/Ruffert*, (Fn. 54), Art. 40 AEUV, Rn. 96; *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (145ff.); *Krüger/Haastrich*, (Fn. 60), S. 129 (132ff.).

⁶³ *Busse*, (Fn. 56) S. 337 (343); *Härtel*, in *Koch/Hofmann/Reese*, (Fn. 2), Rn. 31; *Martínez*, in *Nowak*, Konsolidierung und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Umweltrechts, Baden-Baden 2015, S. 214ff.

⁶⁴ So *Busse*, (Fn. 56), S. 337 (346); *Dänicke*, (Fn. 13), S. 335 (339).

⁶⁵ *Cremer*, in *Calliess/Ruffert*, (Fn. 54), Art. 107 AEUV, Rn. 10.

wenn es sich um solche Umweltleistungen handelt, zu deren Erbringung der Landwirt im Rahmen des Fachrechts verpflichtet ist. Die Greeningprämie wird jedoch nur für solche Leistungen gewährt, die über das Fachrecht und die Cross-Compliance-Regelungen hinausgehen.⁶⁶ Somit müssen die Agrarbeihilfen zum Teil als Entgelt für die Erbringung dieser Leistungen gesehen werden. Insoweit sind die Greening-Zahlungen nicht mehr als Beihilfen zu qualifizieren.⁶⁷ Mit der Einführung der Greeningprämie kommt eine dynamische Entwicklung der Agrarbeihilfen zum Ausdruck. Diese sind einer stetigen Weiterentwicklung durch die wachsenden Anforderungen an das Agrarumweltrecht ausgesetzt. Neben die Basisprämie als Einkommensstützung mit Umweltschutz als Nebeneffekt ist die Greeningprämie getreten, die als Entgelt für die Erbringung von Umweltleistungen als öffentliche Güter angesehen werden kann.

Zu fragen ist weiter danach, ob die Teilnahme am Greening obligatorisch für den Erhalt der Basisprämie ist. Nach einer Ansicht in der Literatur seien die Landwirte nicht zur Erbringung der zusätzlichen Umweltleistungen verpflichtet. Dies stelle vielmehr eine Wahlmöglichkeit dar, bei deren Annahme der Landwirt zur Einhaltung der Greening-Vorschriften verpflichtet sei.⁶⁸ Nach der Kommissionsmitteilung sollte mit der Einführung des Greening jedoch eine obligatorische „Ökologisierungskomponente“ in die Direktzahlungen implementiert werden.⁶⁹ Die Greeningprämie ist demnach bereits zwingend in dem Antrag auf Zahlung der Basisprämie enthalten.⁷⁰ Bei einem Verstoß gegen die Greening-Anforderungen sollte zunächst lediglich eine Kürzung der Greeningprämie erfolgen. Seit 2017 führt eine Nichteinhaltung der Auflagen jedoch zu einer Kürzung von bis zu 125% der Greeningprämie und damit auch zu Abzügen bei der Basisprämie.⁷¹

⁶⁶ Härtel, Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union nach 2013 in juristischer Perspektive, Schriftenreihe der Rentenbank, Band 27, 2011, S. 41 (61).

⁶⁷ Martínez, (Fn. 2), S. 690 (692f.); ders., in Nowak, (Fn. 63), S. 212; Härtel, (Fn. 66), S. 41 (63f.); Holzer, (Fn. 10), S. 121 (145); Mittermüller, (Fn. 2), S. 155 (167); Belger, Agrarbeihilfenrecht, Baden-Baden 2012, S. 115.

⁶⁸ Härtel, (Fn. 66), S. 41 (64).

⁶⁹ Europäische Kommission, Die GAP bis 2020, KOM (2010), 672 endg., Brüssel 2010, S. 10 <<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/DE/1-2010-672-DE-F1-1.Pdf>> [11.11.2019, 10:49].

⁷⁰ Holzer, (Fn. 10), S. 121 (145, 150); Mittermüller, (Fn. 2), S. 155 (164); Krüger/Haastrich, (Fn. 60), S. 129 (132); Busse, (Fn. 56) S. 337 (338ff.); Europäischer Rechnungshof, Die Ökologisierung: eine komplexe Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist, Sonderbericht Nr. 21, 2017, S. 11 <<https://eca.europa.eu/>> [11.11.2019, 14:08]; Schima, (Fn. 61), S. 129 (141).

⁷¹ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, Berlin 2018, S. 39; Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 29; ders., in Streinz, (Fn. 55), Art. 40 AEUV, Rn. 32; Mittermüller, (Fn. 2), S. 155 (165); Busse, (Fn. 56), S. 337 (341).

d) Agrar- und Umweltmaßnahmen

Die Agrar- und Umweltmaßnahmen stellen die Spitze der „Ökopyramide“ dar. Im Rahmen der zweiten Säule der ländlichen Entwicklung erfolgt eine Kompensation freiwillig eingegangener mehrjähriger Umweltverpflichtungen, die über die Anforderungen des Fachrechts, der Cross Compliance und des Greening hinausgehen.⁷² Dadurch soll einerseits eine Doppelförderung vermieden werden, andererseits soll sichergestellt werden, dass die Einhaltung von ohnehin bestehenden Verpflichtungen nicht mit EU-Mitteln gefördert wird.⁷³ Die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen umfassen extensive ackerbauliche Produktionsverfahren und Grünlandnutzung, ökologische Anbauverfahren sowie mehrjährige Stilllegungs- und Ausgleichzulagen für benachteiligte Gebiete.⁷⁴ Die Förderung dient dabei dem Ausgleich zusätzlicher, durch die Auflagen bedingter Kosten und Einkommensverluste.⁷⁵

2. Gesetzgeberische Herausforderungen

Bei dem Erlass von Rechtsakten, die sowohl die Landwirtschaft als auch die Umwelt betreffen, steht der Unionsgesetzgeber vor methodischen Herausforderungen. Diese ergeben sich einerseits im Hinblick auf die Ermächtigungsgrundlage und Zuständigkeit für die Gesetzgebung. Andererseits stellt die EU-weite Vereinheitlichung des Agrarumweltrechts eine gesetzgeberische Schwierigkeit dar.

a) Ermächtigungsgrundlage für Agrarumweltpolitik

Fraglich ist zunächst, auf welche Ermächtigungsgrundlage Maßnahmen der Agrarumweltpolitik zu stützen sind. Die Kompetenz für (reine) Maßnahmen der Agrarpolitik findet sich in Art. 43 Abs. 2 AEUV. Unter Berücksichtigung der Dynamisierung der Rechtsetzung in der Agrarpolitik durch die zunehmende Integration von Umweltbelangen stellt sich die Frage, ob auch Agrarumweltmaßnahmen auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden können. Alternativ kommt eine Gesetzgebungskompetenz aus dem Umweltrecht gem. Art. 192 AEUV in Betracht. Auf die Kompetenzgrundlage des Art. 43 Abs. 2 AEUV können Rechtsakte dann gestützt werden, wenn sie die Ziele der GAP fördern, Art. 39

⁷² Holzer, (Fn. 3), S. 144; Von Eickstedt, (Fn. 9), S. 132; Holzer, (Fn. 10), S. 121 (128, 151); Schima, (Fn. 61), S. 129 (141f.).

⁷³ Busse, (Fn. 56), S. 337 (342).

⁷⁴ Dänicke, (Fn. 13), S. 335 (336); Queisner, (Fn. 7), S. 168.

⁷⁵ Martínez, (Fn. 2), S. 690 (691); EuRH, (Fn. 70), S. 13.

Abs. 1 AEUV. Der Schutz der Umwelt müsste mithin Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik sein.⁷⁶

Bereits in der Präambel des EUV stehen Wirtschaft und Umweltschutz in einer engen Beziehung zueinander. Der Schutz der Umwelt dient dabei vor allem der Begrenzung einer die Ressourcen belastenden Wirtschaft.⁷⁷ Primärrechtliche Regelungen zur GAP finden sich in den Art. 38-44 AEUV. Damit ist sie in den Bestimmungen zum Binnenmarkt verortet. Die in Art. 39 Abs. 1 AEUV normierten Ziele sind einseitig ökonomisch ausgerichtet, Umweltbelange finden dort keine Berücksichtigung.⁷⁸ Art. 3 Abs. 3 EUV erklärt es jedoch zum Ziel der EU, auf ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität hinzuwirken. Auch gemäß der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV sind Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen mit einzubeziehen. Daraus lässt sich das Leitbild einer umweltverträglichen Landwirtschaft ableiten, dem eine dynamische Entwicklung im Sinne einer immer tieferen Integration von Umweltbelangen in die Agrarpolitik immanent ist.⁷⁹ Auch nach Art. 191 Abs. 1 AEUV muss die EU ihre gesetzgeberischen Tätigkeiten umweltverträglich gestalten. Dabei hat sie gem. Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip sowie das Ursprungsprinzip, wonach Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrer Quelle zu bekämpfen sind, zu beachten. Weiter ist dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen, nach dem derjenige die Kosten zur Vermeidung, Beseitigung und zum Ausgleich von Umweltschäden zu tragen hat, der sie verursacht.⁸⁰ Somit ist der Umweltschutz ein Ziel, „das auch Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik ist“⁸¹ und damit in die Abwägung mit anderen agrarpolitischen Belangen mit einzubeziehen.⁸²

Auf der anderen Seite dürfen umweltrechtliche Vorschriften die landwirtschaftliche Produktion nicht in einer solchen Weise einschränken, dass die Erreichung der Ziele des Art. 39 AEUV gefährdet wird. Das Spannungsverhältnis und die konkurrierenden Zielsetzungen der Landwirtschaft und des Umweltschutzes müssen daher im Rahmen einer

⁷⁶ Härtel, (Fn. 66), S. 41 (52).

⁷⁷ Queisner, (Fn. 7), S. 39f.

⁷⁸ Holzer, (Fn. 21), S. 181 (186).

⁷⁹ Queisner, (Fn. 7), S. 69ff, 198, 370; Holzer, (Fn. 3), S. 127ff.

⁸⁰ Queisner, (Fn. 5), S. 161 (163); ders., (Fn. 7), S. 46f; Nowak, in ders., (Fn. 63), S. 53.

⁸¹ EuGH, Rs. C-428/07, Slg. 2009, I-6355 Rn. 29 (Horvath).

⁸² Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 22; Kahl, in Streinz, (Fn. 55), Art. 11 AEUV, Rn. 33; Martínez, in Nowak, (Fn. 63), S. 199.

Abwägung zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.⁸³ Dabei hat der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum, der die gerichtliche Kontrolle über die hinreichende Berücksichtigung des Umweltschutzes begrenzt.⁸⁴

Auch der Umfang der Umweltkompetenz des Art. 192 Abs. 1 AEUV hängt von den Zielvorgaben des Art. 191 Abs. 1 AEUV ab. Rechtsakte des Agrarumweltrechts können allgemein das Ziel verfolgen, die Umwelt zu schützen, und so auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt werden.⁸⁵ Zur Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen ist daher auf die wesentliche oder überwiegende Zielsetzung des Rechtsakts abzustellen.⁸⁶ Somit sind Rechtsakte, die das Verhältnis zwischen Umwelt und Landwirtschaft betreffen und einen direkten Bezug zur Landwirtschaft haben, auf Art. 43 AEUV zu stützen.⁸⁷

Es besteht mithin eine primärrechtliche Verpflichtung zur Gestaltung einer umweltverträglichen Landwirtschaft.⁸⁸ Der Schutz der Umwelt gehört zu den Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Unter Berücksichtigung von Art. 11 AEUV, wonach der Umweltschutz in der Agrarpolitik zu beachten ist, kann argumentiert werden, dass reine Agrarrechtsakte in dem Sinne gar nicht (mehr) bestehen. Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Agrarumweltmaßnahmen ist somit Art. 43 Abs. 2 AEUV.⁸⁹

b) Geteilte Zuständigkeit

Unabhängig davon, auf welche Ermächtigungsgrundlage Agrarumweltmaßnahmen gestützt werden, handelt es sich sowohl bei der Landwirtschaft als auch bei der Umweltpolitik um eine geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten, Art. 4 Abs. 2 d, e AEUV. Damit wird die Union nach dem Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Gem. Art. 40 Abs. 1 AEUV wird eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen,

⁸³ *Holzer*, (Fn. 3), S. 140f, 174; *ders.*, (Fn. 10), S. 121 (131ff.); *Queisner*, (Fn. 5), S. 161 (164f.); *ders.*, (Fn. 7), S. 62.

⁸⁴ EuGH, Rs. C-265/87, Slg. 1989, I-2237, Rn. 22 (Schräder); *Härtel*, (Fn. 66), S. 41 (53); *Queisner*, (Fn. 7), S. 62f; *Holzer*, (Fn. 21), S. 181 (188).

⁸⁵ *Queisner*, (Fn. 7), S. 80.

⁸⁶ EuGH, Rs. C-336/00, Slg. 2002, I-7699, Rn. 31 (Huber).

⁸⁷ *Queisner*, (Fn. 7), S. 83.

⁸⁸ *Holzer*, (Fn. 21), S. 181 (192).

⁸⁹ *Härtel*, (Fn. 66), S. 41 (52).

sodass daraus bereits die bessere Verwirklichung der agrarpolitischen Ziele auf Unions-ebene gefolgert werden kann. Somit ist eine grundsätzliche Zuständigkeit des Unionsgesetzgebers gegeben.

Gem. Art. 39 Abs. 2 a AEUV ist jedoch die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu berücksichtigen, die sich aus den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt. Dementsprechend haben die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Unionsrechts Regelungsspielräume und verschiedene Handlungsoptionen. Auch der Vollzug des Agrarrechts erfolgt durch die Mitgliedstaaten.⁹⁰ Dabei können sich Probleme zwischen dem Subsidiaritätsgrundsatz und dem Gleichbehandlungsgrundsatz ergeben.⁹¹ Die Frage, ob die Überlassung der Umsetzung an die Mitgliedstaaten für einen effektiven Umweltschutz ausreichend ist, ist im Rahmen der Geeignetheit der Unionsrechtsakte zu beantworten.

c) **Vereinheitlichung des Agrarumweltrechts**

Der Gesetzgeber steht vor der Herausforderung, unionsweiten Umweltschutz in der Landwirtschaft zu gewährleisten, ohne dabei die regionalen Unterschiede und verschiedenen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten unbeachtet zu lassen.⁹²

Ursprünglich erfolgten die Agrarumweltmaßnahmen der EU vorwiegend in Form von Richtlinien. Diese sind gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV für jeden Mitgliedstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen diesem jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Dies gilt beispielsweise für die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Rahmen der Cross Compliance. Damit besteht ein Umsetzungsspielraum, wodurch die einzuhaltenden Anforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus verschieden sein können. Die Grundanforderungen gelten so, wie sie von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden, Art. 93 Abs. 2 VO (EU) 1306/2013, sodass ihnen eine rechtliche Dynamik immanent ist.⁹³ Insofern hängt die ökologische Wirksamkeit von der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten ab.⁹⁴ Vor diesem Hintergrund wurde die Richtlinie zunehmend durch Verordnungen ersetzt.⁹⁵

⁹⁰ *Holzer*, (Fn. 3), S. 89f, 137f.

⁹¹ *Queisner*, (Fn. 7), S. 89.

⁹² *Queisner*, (Fn. 7), S. 35f.

⁹³ *Holzer*, (Fn. 21), S. 181 (195); *Queisner*, (Fn. 7), S. 207; *Norer*, (Fn. 21), S. 130f.

⁹⁴ *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 42, 58; *Norer/Bloch*, in *Dausen/Ludwigs*, (Fn. 11), Rn. 133; *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (143); *ders.*, (Fn. 21), S. 181 (194).

⁹⁵ *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (134); *ders.*, (Fn. 21), S. 181 (194).

Hinsichtlich der Anforderung an die Erhaltung von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand besteht lediglich eine Rahmenregelung, die von den Mitgliedstaaten näher auszugestalten ist.⁹⁶ Einerseits würde eine stärkere Harmonisierung der Standards zu einer größeren Rechtsklarheit führen. Andererseits müssen die verschiedenen klimatischen und ökologischen Voraussetzungen sowie unterschiedliche Bewirtschaftungsformen innerhalb der EU berücksichtigt werden.⁹⁷

Im Rahmen des Greening haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, anstelle der drei Standardmethoden gleichwertige Methoden zuzulassen, die einen gleich- oder höherwertigen Klima- und Umweltnutzen erbringen. Diese sind in Anhang IX der VO (EU) 1307/2013 abschließend aufgezählt und von der Europäischen Kommission zu genehmigen.⁹⁸ Dadurch können Unterschiede der landwirtschaftlichen Strukturen und natürlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.⁹⁹

III. Kritik

Die einzelnen Steuerungsinstrumente der Ökologisierung legen den Landwirten innerhalb der EU teils obligatorische, teils freiwillige Umweltschutzmaßnahmen auf. Vor diesem Hintergrund ist eine verfassungsrechtliche Betrachtung erforderlich, bei der sich Probleme mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere der (ökologischen) Geeignetheit, ergeben. Zudem ist die Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz, dem Diskriminierungsverbot sowie dem Verbot der Doppelbestrafung in den Blick zu nehmen. Dabei soll das Ordnungsrecht, das ungeachtet etwaiger Beihilfezahlungen von allen Landwirten einzuhalten ist, hier außen vor bleiben.

1. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die Steuerungsinstrumente des Agrarumweltrechts müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen. Gem. Art. 5 Abs. 4 EUV gehen die Maßnahmen der Union nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus.

⁹⁶ Härtel, in Koch/Hofmann/Reese, (Fn. 2), Rn. 28; Norer, (Fn. 21), S. 102.

⁹⁷ Von Eickstedt, (Fn. 9), S. 191.

⁹⁸ Mittermüller, (Fn. 2), S. 155 (161f.); Pe'er/Zinngrebe/Hauck, (Fn. 61), S. 517 (518).

⁹⁹ Busse, (Fn. 56), S. 337 (343).

Demnach müssen die Unionsrechtsakte einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹⁰⁰

Der Umweltschutz und die Beachtung des Agrarumweltrechts stellen einen legitimen Zweck dar.

a) **Geeignetheit**

Die Instrumente der Cross Compliance, des Greening sowie der Agrar- und Umweltmaßnahmen müssten geeignet sein, die davon betroffenen Landwirte von einer Nichtbeachtung der jeweiligen Regelungen abzuhalten und damit ein höheres Maß an Umweltschutz zu erreichen. Der Versuch einer Antwort auf die Frage der Geeignetheit soll dabei ganzheitlich erfolgen.

Eine Maßnahme ist zur Erreichung des Ziels geeignet, wenn sie dieses zumindest fördert.¹⁰¹ Dies könnte zunächst vor dem Hintergrund anzunehmen sein, dass die Ökologisierungsinstrumente in ihrer Intensität teilweise über die Anforderungen des ohnehin eingehaltenden Fachrechts hinausgehen müssen. Nichtsdestotrotz erfolgt eine Förderung zum Teil ungeachtet der Tatsache, dass die Auflagen bereits die gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft darstellen. Die förderfähigen Umweltmaßnahmen werden vermehrt bereits eingehalten und gehen somit nicht weit genug über ein Mindestniveau hinaus. Solche Mitnahmeeffekte entstehen insbesondere beim Greening und können zu einer Überkompensation der Betriebsinhaber führen.¹⁰² Die ökologische Wirksamkeit der Direktzahlungen ist dementsprechend gering. Eine Ausnahme bilden die Anforderungen der Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, aufgrund derer in einigen Mitgliedstaaten erstmals bodenschutzrelevante Regelungen eingeführt worden sind.¹⁰³ Dies zeigt jedoch, dass umweltbezogene Mindestanforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung auch fachgesetzlich geregelt sein sollten, um auch für diejenigen Landwirte verbindlich zu sein, die keine Direktzahlungen in Anspruch nehmen.¹⁰⁴

¹⁰⁰ EuGH, Rs. C-84/94, Slg. 1996, I-5755, Rn. 57 (Vereinigtes Königreich/Rat); *Langguth*, in Lenz/Borchardt, (Fn. 24), Art. 5 EUV Rn. 36.

¹⁰¹ EuGH, Rs. C-265/87, Slg. 1989, S. 2270 Rn. 23 (Schräder).

¹⁰² *WBAE*, (Fn. 50), S. 6; *WBAE*, (Fn. 71), S. 39f; *Busse*, (Fn. 56), S. 337 (345); *EuRH*, (Fn. 70), S. 36; *Pe'er/Zinngrebe/Hauck*, (Fn. 61), S. 517 (526); *Lakner*, Der Kommissionsvorschlag zur GAP-Reform 2013 – aus Sicht von Göttinger und Witzenhäuser Agrarwissenschaftlern, Göttingen 2012, S. 8.

¹⁰³ *Dänicke*, (Fn. 13), S. 335 (337).

¹⁰⁴ *Köck*, Naturschutz und Landwirtschaft – eine Bilanz aus der Perspektive des Rechts, ZUR 2019, 67 (73); *ders.*, Für ein umweltgerechteres Agrarrecht, ZUR 2018, 449 (450).

Bemängelt wird weiter, dass die Anforderungen der Cross Compliance lediglich für die förderfähigen Flächen gelten.¹⁰⁵ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass dabei ein gesamtbetrieblicher Ansatz verfolgt wird, wonach die Verpflichtungen in allen Produktionsbereichen und allen Betriebsstätten einzuhalten sind. Eine Kürzung der Direktzahlungen erfolgt damit selbst dann, wenn der Verstoß eine Fläche betrifft, für die der Betriebsinhaber keine Förderung erhält.¹⁰⁶ Auf die Anforderungen des Greening trifft die Kritik hingegen zu. Die ökologische Wirksamkeit bleibt durch den begrenzten Anwendungsbereich gering. So sind die Anforderungen der Anbaudiversifizierung erst ab einer Ackerfläche von fünf Hektar einzuhalten. Eine Fläche dieser Größe bewirtschaften nur 30% der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU – auch wenn auf diese der Großteil der landwirtschaftlichen Flächen entfällt.¹⁰⁷ Des Weiteren kann eine Anbaufläche von 5% nur begrenzt zu einer ökologischen Diversifizierung beitragen. Gleiches gilt für die Ausweisung ökologischer Vorrangflächen, die erst ab einer Betriebsgröße von mehr als 15 Hektar vorzunehmen ist.¹⁰⁸ Kleinere Betriebe können so auch dann die Ökologisierungszahlung erhalten, wenn sie nicht alle oder sogar keine der Anforderungen erfüllen. So erhalten gem. Art. 92 UAbs. 2 iVm. Art. 91 VO (EU) 1306/2013 Kleinerzeuger eine jährliche Direktzahlung von max. 1250 €, sind jedoch von den möglichen Sanktionen im Rahmen der Cross Compliance und des Greening befreit.¹⁰⁹ Dies gilt auch für Betriebe, die als grundsätzlich umweltfreundlich angesehen werden, wie beispielsweise Biobauern, und Betriebe mit mehr als 75% Dauergrünland.¹¹⁰

Indem auch im Rahmen der Agrar- und Umweltmaßnahmen ein handlungsorientierter Ansatz verfolgt wird, fehlt der (finanzielle) Anreiz für den Landwirt, tatsächlich ein höheres Maß an Umweltschutz zu erreichen.¹¹¹ Ein solcher Anreiz sowie mehr Flexibilität könnten möglicherweise durch ein ergebnisorientiertes Finanzierungsmodell erreicht werden. Dies könnte wiederum einerseits zu praktischen Schwierigkeiten bei der Kontrolle führen. Andererseits bestünde das Risiko für den Landwirt, dass das verfolgte Ergebnis trotz der Vornahme von Umweltleistungen nicht erreicht würde, insbesondere da

¹⁰⁵ *WBAE*, (Fn. 50), S. 6.

¹⁰⁶ *Queisner*, (Fn. 7), S. 211; *Norer*, (Fn. 21), S. 127.

¹⁰⁷ *EuRH*, (Fn. 70), S. 29f.

¹⁰⁸ *Martínez*, (Fn. 2), S. 690 (693f.); *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (151).

¹⁰⁹ *Krüger/Haastrich*, (Fn. 60), S. 129 (136); *Holzer*, (Fn. 21), S. 181 (215).

¹¹⁰ *Busse*, (Fn. 56), S. 337 (340); *Holzer*, (Fn. 3), S. 203; *ders.*, (Fn. 21), S. 181 (199); *EuRH*, (Fn. 70), S. 11, 37f.

¹¹¹ *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten 2002, BT-Drucksache 14/9852, Rn. 240; *WBAE*, (Fn. 50), S. 7.

Umweltmaßnahmen ihre ökologische Wirkung typischerweise erst nach einem längeren Zeitraum entfalten. In Betracht kommt daher auch eine Kombination von handlungs- und ergebnisorientierten Förderungen.¹¹²

Genauso erfolgt die Förderung durch Cross Compliance und Greening ungeachtet ihrer Auswirkungen auf die Umwelt. Durch die Cross-Compliance-Regelungen kann zwar einerseits die landwirtschaftliche Produktion in Ungunstregionen aufrechterhalten werden. Andererseits kann es in intensiv landwirtschaftlich genutzten Regionen zu einer weitergehenden Intensivierung der Produktion kommen, was schädigende Auswirkungen auf die Umwelt hätte.¹¹³ Auch beim Greening werden weder Verortung noch Dauerhaftigkeit der Dauergrünlanderhaltung berücksichtigt.¹¹⁴ So kann Dauergrünland bereits nach einem Jahr wieder in Nutzung genommen werden, was der langfristigen Wirkung von Umweltmaßnahmen widerspricht. Zudem besteht das Risiko, dass der Betriebsinhaber solche Flächen für die Erhaltung von Dauergrünland wählt, die nicht zu seiner produktiven Ackerfläche gehören, sondern sich an Ungunststandorten befinden.¹¹⁵

Die Geeignetheit der Agrarumweltmaßnahmen ist weiterhin aus dem Grund anzuzweifeln, dass lediglich die zusätzlichen Kosten kompensiert werden. Dadurch macht es für das Einkommen des Landwirts keinen Unterschied, ob er Umweltleistungen erbringt oder nicht. Es fehlt mithin an einem finanziellen Anreiz, Umweltschutz zu betreiben. Die Zahlungen müssten vielmehr über einen Ausgleich der Zusatzkosten hinausgehen.¹¹⁶ Unter Berücksichtigung der stärkeren Konditionierung und damit größerem Potential zum Umweltschutz der Förderung im Rahmen der zweiten Säule fehlt es an einer ausreichenden Finanzierung.¹¹⁷ Zwar können die Mitgliedstaaten selber Mittel von der ersten Säule umschichten. Die Agrarumweltmaßnahmen werden jedoch durch die Mitgliedstaaten mitfinanziert, sodass zu befürchten ist, dass die Modulation gering ist, beziehungsweise hauptsächlich kostensparende Maßnahmen ergriffen werden.¹¹⁸

¹¹² WBAE, (Fn. 50), S. 17f.

¹¹³ Queisner, (Fn. 7), S. 217f.

¹¹⁴ Pe'er/Dicks/Visconti, (Fn. 6), S. 1090 (1091).

¹¹⁵ Dänicke, (Fn. 13), S. 335 (339f.); Holzer, (Fn. 3), S. 206.

¹¹⁶ Von Eickstedt, (Fn. 9), S. 214.

¹¹⁷ Dänicke, (Fn. 13), S. 335 (336); Queisner, (Fn. 7), S. 169f.

¹¹⁸ Pe'er/Dicks/Visconti, (Fn. 6), S. 1090 (1091); Queisner, (Fn. 7), S. 170.

Die ökologische Wirksamkeit und damit Geeignetheit der Steuerungsinstrumente leidet zudem darunter, dass angesichts der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten lediglich allgemeine Ziele formuliert werden können.¹¹⁹ Gleichzeitig wird kritisiert, dass nicht ausreichend auf die Besonderheiten der Betriebe und Standorte eingegangen wird.¹²⁰ Die einheitliche Prämienhöhe im Rahmen der Agrar- und Umweltmaßnahmen führt dann dazu, dass einige Betriebe überkompensiert werden, während sie für andere keinen ausreichenden Anreiz zur Teilnahme schafft.¹²¹

Im Rahmen des Greening können die Mitgliedstaaten zwar alternativ zu den genannten Maßnahmen gleichwertige Methoden zulassen. Jedoch können sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Landwirte die Flexibilität der Greening-Anforderungen nutzen, um ihre Belastung zu begrenzen. Eine Wahlmöglichkeit der Landwirte zwischen verschiedenen Ökologierungsmaßnahmen kann zwar einerseits zu einer höheren Beteiligungsbereitschaft führen. Andererseits könnten die Landwirte dadurch solche Maßnahmen wählen, die sie bereits erfüllen oder die die geringsten Kosten mit sich bringen, was zu geringeren Nutzungseffekten für die Umwelt führen kann.¹²² Das Spannungsverhältnis zwischen einer Vereinheitlichung der Umweltschutzmaßnahmen und einer Flexibilität der Mitgliedstaaten ist somit bisher nicht hinreichend ausgeglichen. Einerseits dürfen EU-weit angelegene Anforderungen nicht so weitgehend sein, dass sie zu einer ökonomischen Überforderung der Landwirte führen, andererseits besteht bei flexiblen Regelungen die Gefahr, dass Umweltschutzmaßnahmen nur in geringem Umfang ausgeführt werden.

Trotz der teilweise geringen ökologischen Wirksamkeit der Ökologisierungsinstrumente ist zu beachten, dass der Unionsgesetzgeber im Rahmen der GAP über einen weiten Ermessensspielraum verfügt. Dies ist vor dem Hintergrund sinnvoll, dass auf unterschiedliche Entwicklungen reagiert werden muss. Demnach ist die Rechtmäßigkeit erst dann beeinträchtigt, wenn eine Maßnahme zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels gänzlich ungeeignet ist.¹²³ Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Umweltmaßnahmen auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet sind. Die Rechtmäßigkeit einer Maßnahme kann weder von der zunächst bestehenden Ungewissheit ihrer ökologischen Wirksamkeit noch

¹¹⁹ *Dänicke*, (Fn. 13), S. 335 (339).

¹²⁰ *Mittermüller*, (Fn. 2), S. 155 (161).

¹²¹ *WBAE*, (Fn. 50), S. 7.

¹²² *EuRH*, (Fn. 70), S. 24, 44.

¹²³ EuGH, Rs. 265/87, Slg. 1989, S. 2270 Rn. 22 (Schräder); *Queisner*, (Fn. 7), S. 91; *Härtel*, in Streinz, (Fn. 55), Art. 39 AEUV Rn. 2.

einer ex-post-Beurteilung ihres Wirkungsgrades abhängen.¹²⁴ Eine grundsätzliche Geeignetheit der Ökologisierungsinstrumente zur Erreichung eines höheren Maßes an Umweltschutz ist somit zu bejahen.

b) Erforderlichkeit

Die Regelungen müssten weiter zur Erreichung des Zwecks erforderlich sein. Dies ist dann der Fall, wenn es kein milderes, gleich geeignetes Mittel gibt.¹²⁵ Zu beachten ist, dass schon das Ordnungsrecht umweltrechtliche Anforderungen enthält, die auch von jedem Landwirt einzuhalten sind. Zwar bestehen teilweise erhebliche Vollzugsdefizite des Ordnungsrechts,¹²⁶ sodass dieses allein möglicherweise nicht ausreichend abschreckend wirkt und somit nicht gleich geeignet wäre. Erfolgte der Vollzug des Fachrechts allerdings allein durch eine Kürzung der Direktzahlungen, fände dieses auf Landwirte, die keine Agrarbeihilfen in Anspruch nehmen, keine Anwendung.¹²⁷ Erforderlich sind daher eine Weiterentwicklung und ein konsequenter Vollzug des Ordnungsrechts.¹²⁸ Durch die Abhängigkeit der Auszahlung von Agrarbeihilfen von der Einhaltung des Fachrechts im Rahmen der Cross Compliance übernimmt das europäische Agrarbeihilfenrecht jedoch Aufgaben der Vollzugskontrolle des Umweltrechts.¹²⁹ Damit sind die Cross-Compliance-Regelungen zur Erreichung der Beachtung von Umweltauflagen erforderlich. Die Erforderlichkeit der Greening- sowie Agrar- und Umweltmaßnahmen für ein höheres Maß an Umweltschutz ergibt sich bereits daraus, dass diese über die Anforderungen des Ordnungsrechts hinausgehen müssen.

c) Angemessenheit

Die Steuerungsinstrumente müssten auch angemessen sein. Zu beachten ist dabei, dass durch die Umweltschutzauflagen insbesondere der Cross Compliance der Anwendungsbereich von Unionsgrundrechten berührt sein könnte. In Betracht kommen Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 GRCh sowie die Unternehmensfreiheit aus Art. 16 GRCh. Die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte ergibt sich aus Art. 6 Abs. 1 EUV.

¹²⁴ *Queisner*, (Fn. 7), S. 92f.

¹²⁵ EuGH, Rs. C-265/87, Slg. 1989, S. 2269 Rn. 21 (Schräder).

¹²⁶ *Norer*, (Fn. 21), S. 109; *WBAE*, (Fn. 50), S. 5.

¹²⁷ *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 153.

¹²⁸ *WBAE*, (Fn. 50), S. 2.

¹²⁹ *Köck*, (Fn. 104), 2019, S. 67 (72); *Queisner*, (Fn. 7), S. 177; *Norer*, (Fn. 21), S. 125.

Als finanzielle Sanktionen sind die Cross-Compliance-Anforderungen von vermögensrechtlicher Relevanz. Das Vermögen selbst ist grundsätzlich nicht durch das Eigentumsrecht geschützt.¹³⁰ Zwar können die Kürzungen bis zu 100% der Direktzahlungen betragen. In der Praxis haben die Sanktionen jedoch in den meisten Fällen lediglich einen Umfang von 1%.¹³¹ Möglicherweise könnten jedoch die Direktzahlungen selbst als öffentlich-rechtliche Rechtspositionen durch das Eigentumsrecht geschützt sein. Die einseitige Gewährung von Begünstigungen, wie beispielsweise Subventionen, ist grundsätzlich nicht vom Eigentumsschutz umfasst. Etwas anderes gilt jedoch, wenn diese aus der Berufstätigkeit herrühren und damit auf einer Eigenleistung beruhen.¹³² Dies könnte für die Direktzahlungen dadurch begründet werden, dass der Landwirt durch die Erbringung von Umweltleistungen öffentliche Güter bereitstellt. Die Direktzahlungen sind jedoch in erster Linie nicht auf die Erreichung von Umweltzielen ausgerichtet, sondern dienen nach wie vor hauptsächlich der Einkommensstützung, sodass sie keinen Entgeltcharakter haben.¹³³ Somit werden die Direktzahlungen selbst nicht durch das Eigentumsrecht geschützt. Ein Grundrechtseingriff ist daher zu verneinen. Etwas anderes könnte für die Zahlungen im Rahmen des Greening sowie der Agrar- und Umweltmaßnahmen gelten, die als Gegenleistung für die Erbringung öffentlicher Güter angesehen werden können. Zu beachten ist dabei, dass eine Kürzung der Zahlungen auf Regelungsverstöße der Zahlungsempfänger selbst zurückzuführen ist. Damit wäre ein Eingriff bereits im Interesse der Regelkonformität gerechtfertigt.

Die Sanktionen könnten zudem einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit der Landwirte aus Art. 16 GRCh darstellen. Durch die Kürzung der Direktzahlungen bei Verstößen gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen kann die Freiheit, unternehmerische Entscheidungen zu treffen, eingeschränkt werden. Ein solcher Eingriff ist durch die Ziele der Sanktionen gerechtfertigt, wenn er verhältnismäßig ist. Dafür müssen die Belange des Umweltschutzes und das Recht auf unternehmerische Freiheit in einem angemessenen Ausgleich stehen. Auch hier ist der geringe Umfang der Kürzung zu berücksichtigen, durch den die unternehmerische Freiheit des Betriebsinhabers nicht in erheblichem Maße

¹³⁰ EuGH, Verb. Rs. C-143/88 und 92/89, Slg. 1999, I-552 Rn. 72ff. (Süderdithmarschen).

¹³¹ *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an den Rat über die Anwendung der Regelung für die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross Compliance), KOM (2007) 147 endg, Brüssel 2007, S. 5 <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0147:FIN:DE:PDF>> [14.11.2019, 11:55].

¹³² EuGH, Rs. C-44/89, Slg. 1991, I-5156 Rn. 27 (von Deetzen).

¹³³ *Queisner*, (Fn. 7), S. 262ff; *Norer*, (Fn. 21), S. 39ff.

beeinträchtigt wird. Zu beachten ist weiterhin, dass lediglich die Modalitäten betroffen sind, nicht jedoch die Unternehmensfreiheit selbst in ihrem Bestand. Letztlich kommen die Umweltschutzmaßnahmen dem Landwirt zudem selbst zugute. Das Ziel der Sanktionen, einen Anreiz zur Betreibung von Umweltschutz zu schaffen, steht mithin nicht außer Verhältnis zu der Beeinträchtigung der Unternehmensfreiheit, sodass der Eingriff gerechtfertigt ist.¹³⁴

Der Landwirt wird durch die Kürzung der Beihilfezahlungen weder in seinem Eigentumsgrundrecht, noch seinem Recht auf unternehmerische Freiheit verletzt. Die Verknüpfung umweltschützender Anforderungen mit den Beihilfezahlungen kann somit im Hinblick auf die Auswirkungen landwirtschaftlicher Tätigkeit auf die Umwelt als verfassungsrechtlich geboten betrachtet werden.¹³⁵

2. Bestimmtheitsgrundsatz

Grundlegendes Prinzip des Unionsrechts ist der Grundsatz der Rechtssicherheit, aus dem auch der Bestimmtheitsgrundsatz abgeleitet wird. Demnach muss eine belastende Regelung klar und deutlich sein, damit der Belastete sein Handeln danach ausrichten kann.¹³⁶

Das Agrarumweltrecht stellt ein komplexes Regelungssystem mit zahlreichen, auch dynamischen Verweisungen dar. Teilweise ist zudem eine Umsetzung ins nationale Recht erforderlich. Die Vereinbarkeit der Cross-Compliance-Sanktionen mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ist somit fraglich.¹³⁷ Hier kommen die Auswirkungen der gesetzgeberischen Herausforderung bei der Vereinheitlichung des Agrarumweltrechts zum Ausdruck. Möglicherweise muss der Bestimmtheitsgrundsatz unter Berücksichtigung der Komplexität und Dynamik des Agrarumweltrechts eingeschränkt werden. Zu beachten ist auch, dass der Betriebsinhaber die landwirtschaftliche Beratung durch die Mitgliedstaaten heranziehen kann. Nichtsdestotrotz wäre eine Vereinfachung des Regelungssystems wünschenswert.¹³⁸

¹³⁴ *Queisner*, (Fn. 7), S. 265ff.

¹³⁵ *Queisner*, (Fn. 7), S. 229.

¹³⁶ EuGH, Rs. C-354/95, Slg. 1997, I-4611 Rn. 47 (National Farmers' Union).

¹³⁷ Gegen eine Vereinbarkeit *Holzer*, (Fn. 10), S. 121 (142); *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 57.

¹³⁸ *Queisner*, (Fn. 7), S. 273ff; *Norer*, (Fn. 21), S. 129.

3. Diskriminierungsverbot

Eine Gefahr der Diskriminierung der Betriebsinhaber besteht in zweierlei Hinsicht. Zum einen ist denkbar, dass es durch die der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten geschuldeten unterschiedlichen Pflichten zur Einhaltung von Umweltstandards zu einer Ungleichbehandlung der Landwirte und damit einem Verstoß gegen das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot in Art. 40 Abs. 2 AEUV kommt. Grund für die Einräumung von Gestaltungsspielräumen sind die unterschiedlichen strukturellen und naturbedingten Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten. Dementsprechend ist eine größere Dezentralisierung vom Gesetzgeber gewollt, vgl. Art. 39 Abs. 2 a AEUV. Eine Ungleichbehandlung der Betriebsinhaber in den verschiedenen Mitgliedstaaten liegt dadurch teilweise vor.¹³⁹ Unterschiedliche Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden vom EuGH jedoch nicht als Diskriminierung angesehen, soweit die ungleiche Behandlung auf objektiven Kriterien beruht.¹⁴⁰ Diese sind in den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten zu sehen, die eine verschiedene Behandlung der Landwirte erforderlich machen. Im Hinblick auf die unterschiedlichen Umwelanforderungen in den Mitgliedstaaten ist eine Diskriminierung mithin zu verneinen.

Zum anderen könnte die Höhe der Sanktionen bei Nichteinhaltung der Umwelanforderungen eine Ungleichbehandlung der betroffenen Landwirte darstellen. Die Höhe der Kürzung der Direktzahlungen ist prozentual abhängig von der Höhe der erhaltenen Zahlungen. Somit besteht die Möglichkeit, dass der gleiche Verstoß unterschiedlich hoch sanktioniert wird.¹⁴¹ Fraglich ist, ob es dadurch auch zu einer diskriminierenden Ungleichbehandlung kommen kann.¹⁴² Dies ist dann der Fall, wenn der Betroffene gegenüber anderen Betriebsinhabern benachteiligt wird. Nach dem Gedanken der „Opfergleichheit“ soll der gleiche Verstoß die einzelnen Betriebsinhaber wirtschaftlich gleich schwer treffen. Demnach geht jedoch von Sanktionen, die prozentual von der Höhe der Direktzahlungen abhängen, keine andere Belastung für die Betriebsinhaber aus. Vielmehr werden diese wirtschaftlich gleich sanktioniert, sodass keine Benachteiligung gegeben ist.¹⁴³

¹³⁹ *Queisner*, (Fn. 7), S. 233.

¹⁴⁰ EuGH, Rs. C-428/07, Slg. 2009, I-6355, Rn. 57 (Horvath); *Mögele*, Die Reform der GAP 2013 – Rechtliche und politische Aspekte, Jahrbuch Agrarrecht 2014, 123 (140).

¹⁴¹ *Holzer/Reischauer*, (Fn. 12), S. 56; *Von Eickstedt*, (Fn. 9), S. 149.

¹⁴² So *Holzer*, (Fn. 21), S. 181 (215).

¹⁴³ *Queisner*, (Fn. 7), S. 270f.

Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und damit gegen das Diskriminierungsverbot liegt daher nicht vor.

4. Doppelbestrafungsverbot

Problematisch ist weiter, dass es durch die Verknüpfung der Direktzahlungen mit der Einhaltung von Umweltauflagen zu einer Doppelsanktion der Landwirte kommen könnte. Die Kürzung oder der Verlust von Direktzahlungen tritt neben die verwaltungsrechtliche Sanktion bei Verstößen gegen das Fachrecht.¹⁴⁴ Dabei knüpfen sowohl das Fachrecht als auch die Direktzahlungen an die gleichen Handlungsvoraussetzungen und das gleiche Ziel an, sodass es sich bei dem Verstoß um „dieselbe Tat“ handelt. Dies könnte einen Verstoß gegen das Doppelbestrafungsverbot aus Art. 50 GRCh (*ne bis in idem*) darstellen, der nach der Rechtsprechung des EuGH fundamentaler Grundsatz des Unionsrechts ist.¹⁴⁵

Dafür müsste es sich bei der Kürzung der Beihilfe überhaupt um eine Sanktion und nicht um eine Beihilfenvoraussetzung handeln. An einer einheitlichen Bezeichnung durch die Kommission fehlt es zwar.¹⁴⁶ Jedoch ist Voraussetzung für die Aktivierung der Direktzahlungen allein die Anmeldung der beihilfefähigen Fläche durch den Betriebsinhaber, nicht aber die Einhaltung anderweitiger (Umwelt-) Verpflichtungen. Demnach ist die Kürzung der Direktzahlungen als Sanktion einzuordnen.¹⁴⁷ Es ist jedoch fraglich, ob diese auch Strafcharakter hat. Zu berücksichtigen ist, dass der Landwirt nicht dazu verpflichtet ist, die Beihilfen zu beziehen und dementsprechend die Umweltauflagen einzuhalten. Zwar mag der Landwirt in der Praxis auf die Beihilfezahlungen angewiesen sein.¹⁴⁸ Die Sanktionen stellen jedoch einen unselbständigen Teil der Beihilferegelung dar. Vor dem Hintergrund der Freiwilligkeit der Antragstellung ist ein Strafcharakter daher abzulehnen.¹⁴⁹ Die Regelungen der Cross Compliance sind stattdessen als Verwaltungssank-

¹⁴⁴ Holzer, (Fn. 3), S. 226; Von Eickstedt, (Fn. 9), S. 147; Norer, (Fn. 21), S. 108.

¹⁴⁵ EuGH, Rs. 14/68, Slg. 1969, Rn. 11 (Walt Wilhelm); Rs. C-617/10, Slg. 2013, Rn. 34 (Åkerberg Fransson).

¹⁴⁶ Queisner, (Fn. 7), S. 244ff; Norer, (Fn. 21), S. 112f.

¹⁴⁷ Queisner, (Fn. 7), S. 244ff; EuGH, Rs. C-94/05, Slg. 2006, I-2644, Rn. 63 (Emsland-Stärke GmbH) zur Streichung einer Beihilfe nach Art. 9 II VO 3887/92; nach Norer, (Fn. 21), S. 120f, auf Cross-Compliance-Kürzung anwendbar.

¹⁴⁸ Holzer, (Fn. 10), S. 121 (141); Martínez, in Nowak, (Fn. 63), S. 207.

¹⁴⁹ EuGH, Rs. C-210/00, Slg. 2002, I-6453, 6497 Rn. 38-43 (Käserei Champignon Hofmeister); Holzer/Reischauer, (Fn. 12), S. 53; Norer, (Fn. 21), S. 117.

tion einzuordnen, die den Betroffenen zur Einhaltung von Umwelanforderungen bewegen und von Verstößen abschrecken soll.¹⁵⁰ Demnach ist ein Verstoß gegen das Doppelbestrafungsverbot trotz möglicher Doppelsanktion abzulehnen. Es wird jedoch in Betracht gezogen, bei Bemessung der später zu verhängenden Sanktion die früher verhängte Sanktion zu berücksichtigen.¹⁵¹

IV. Ausblick: Die GAP nach 2020

Die Europäische Kommission hat Mitteilungen und Legislativvorschläge für eine GAP nach 2020 vorgelegt.¹⁵² Im Rahmen der Neuausrichtung der GAP sollen Umwelt- und Klimaschutz gestärkt werden.¹⁵³

Die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020 ist geprägt durch eine Dezentralisierung. Den Mitgliedstaaten soll bei der Gestaltung der Maßnahmen sowie deren Kontrolle und Überwachung mehr Verantwortung zukommen.¹⁵⁴ Damit nähert die GAP sich dem System des internationalen Klimaschutzregimes an. So sollen die Mitgliedstaaten künftig nationale GAP-Strategiepläne erstellen und dabei sowohl im Rahmen der ersten als auch im Rahmen der zweiten Säule obligatorische und freiwillige, kombinierbare Maßnahmen zum Umweltschutz bereitstellen.¹⁵⁵ In der ersten Säule der GAP werden die Instrumente der Cross Compliance und des Greening durch eine neue „Konditionalität“ ersetzt.¹⁵⁶ Damit werden die Direktzahlungen erstmals als freiwillige Prämie für Umwelt- und Klimaleistungen ausgestaltet.¹⁵⁷ Hinzu kommen „Öko-Regelungen“, die sogenannten „Eco-Schemes“, als jährliche finanzielle Unterstützung von Betriebsinhabern, die dem Umwelt- und Klimaschutz förderliche Landbewirtschaftung betreiben. Die Anforderungen der Eco-Schemes müssen dabei über das Ordnungsrecht und die Konditionalität hinausgehen.¹⁵⁸

¹⁵⁰ *Queisner*, (Fn. 7), S. 252; *Norer*, (Fn. 21), S. 117.

¹⁵¹ EuGH, Rs. 14/68, Slg. 1969, Rn. 11 (Walt Wilhelm); *Norer*, (Fn. 21), S. 111, 122.

¹⁵² KOM (2017) 713 endg. <<https://ec.europa.eu>> [19.11.2019, 11:52]; KOM (2018) 392 endg; KOM (2018) 393 endg; KOM (2018) 394 endg.

¹⁵³ *Europäische Kommission*, Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft, KOM (2017) 713 endg, Brüssel 2017, S. 21 <<https://ec.europa.eu>> [19.11.2019, 11:52]; *Holzer*, (Fn. 3), S. 253.

¹⁵⁴ *Europäische Kommission*, (Fn. 153), S. 11; *Holzer*, (Fn. 3), S. 161; *Krüger*, GAP nach 2020: Legislativvorschläge: Der große Wurf?, AuR 2018, S. 361; *WBAE*, (Fn. 50), S. 2f, 30.

¹⁵⁵ *Europäische Kommission*, (Fn. 153), S. 22; *WBAE*, (Fn. 50), S. 2f; *Holzer*, (Fn. 3), S. 162, 262.

¹⁵⁶ Art. 11 VO-Vorschlag KOM (2018) 392 endg.

¹⁵⁷ *Krüger*, (Fn. 154), S. 361.

¹⁵⁸ Art. 28 VO-Vorschlag KOM (2018) 392 endg.

Von den Agrar- und Umweltmaßnahmen innerhalb der zweiten Säule unterscheiden sich die Eco-Schemes durch den Förderungsumfang und -zeitraum sowie die Finanzierung. Während die Agrar- und Umweltmaßnahmen weiterhin von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden, stammt die Förderung durch die Eco-Schemes aus dem EU-Haushalt. Im Rahmen der Agrar- und Umweltmaßnahmen werden weiter lediglich die Kosten und Einkommensverluste in einem Förderzeitraum von fünf bis sieben Jahren kompensiert.¹⁵⁹ Mindestens 30% der Mittel für ländliche Entwicklung müssen für spezifische umwelt- und klimabezogene Ziele eingesetzt werden; mindestens 40% der Gesamtmittel der GAP sind für klimabezogene Maßnahmen vorgesehen.¹⁶⁰

Die Ökoarchitektur wird somit auf drei Stufen reduziert. Die Basis bildet weiterhin das unionale und nationale Ordnungsrecht. Darauf folgt die neue Konditionalität, die dritte Stufe bilden die Eco-Schemes sowie die Agrar- und Umweltmaßnahmen.¹⁶¹ Durch die freiwilligen Regelungen, durch die gezielt auf die Besonderheiten der Mitgliedstaaten und konkreten Betriebsbedingungen eingegangen werden kann, wird sich ein zusätzlicher Nutzen für Umwelt und Klima erhofft.¹⁶² Die Übertragung von mehr Verantwortung auf die Mitgliedstaaten trägt auch dem Prinzip der Subsidiarität Rechnung.¹⁶³

Die Anforderungen der Cross Compliance und des Greening unterliegen auch inhaltlichen Änderungen. Das Mindestniveau im Umweltschutz soll angehoben werden, indem Förderungen nur noch für solche Anforderungen ausgezahlt werden, die über die bisherigen sowie neu hinzukommenden GAB- und GLÖZ-Anforderungen hinausgehen.¹⁶⁴ Die Kürzung der Direktzahlungen bei einem Regelverstoß soll nicht mehr unmittelbar durch EU-Recht, sondern durch nationales Recht erfolgen. Damit ist es künftig Sache der Mitgliedstaaten, Sanktionen zu verhängen, die zugleich wirksam und verhältnismäßig sowie abschreckend sind.¹⁶⁵ Entfallen sollen die Greeninganforderungen der Anbaudiversifizierung und der Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen. Die Anforderungen an

¹⁵⁹ *WBAE*, (Fn. 50), S. 43ff.

¹⁶⁰ *Holzer*, (Fn. 3), S. 262f; *WBAE*, (Fn. 50), S. 46.

¹⁶¹ *Holzer*, (Fn. 5), S. 171 (184, 196).

¹⁶² *Europäische Kommission*, (Fn. 153), S. 22.

¹⁶³ *Europäische Kommission*, (Fn. 153), S. 12; *Holzer*, (Fn. 5), S. 171 (199).

¹⁶⁴ *Holzer*, (Fn. 5), S. 171 (198); *WBAE*, (Fn. 50), S. 42; *Köck*, (Fn. 104), 2019, S. 67 (75).

¹⁶⁵ *Europäische Kommission*, VO-Vorschlag KOM (2018) 392 endg, 21. Erwägungsgrund; *Holzer*, (Fn. 5), S. 171 (197).

die Erhaltung von Dauergrünland sind künftig nicht mehr nur national, sondern einzelbetrieblich zu erfüllen.¹⁶⁶

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Europäischen Kommission jährlich einen Leistungsbericht vorzulegen. Bei Nichterreichung der Ziele kann die Kommission Abhilfemaßnahmen vornehmen und/oder die GAP-Mittel an den jeweiligen Mitgliedstaat kürzen.¹⁶⁷

Die Neukonzeption der Gemeinsamen Agrarpolitik bewegt sich somit weg von detaillierten Vorgaben durch die EU und hin zu einer verstärkten Ergebnisorientierung.¹⁶⁸ Die Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV muss damit künftig als Pflicht zur Erreichung von Umweltzielen verstanden werden.¹⁶⁹

C. Fazit

Die Landwirtschaft nimmt EU-weit einen großen Teil der Fläche ein und stellt in erhöhtem Maße einen Eingriff in die Umwelt dar. Dementsprechend muss auch bei der Landwirtschaft angesetzt werden, um Umwelt und Klima zu schützen und den Landwirt als „Hüter der Natur“ betrachten zu können. Zwar mag dies die Landwirte in ihrer unternehmerischen Freiheit einschränken. Die Auferlegung von Umweltschutzmaßnahmen ist allerdings verfassungsrechtlich zum Schutz des öffentlichen Gutes Umwelt zumutbar. Eine Förderung der Landwirtschaft in der EU darf daher nicht ohne die Forderung von Umweltleistungen erfolgen. Die völkerrechtliche Verpflichtung der EU durch das Pariser Klimaabkommen trägt zusätzlich zu einem ambitionierten Engagement der EU bei der Ökologisierung der GAP bei.

Die Anhebung des umweltrechtlichen Mindestniveaus für eine Förderung durch die EU birgt das Potenzial für ein höheres Maß an Umweltschutz und damit einhergehend eine größere gesellschaftliche Akzeptanz für die hohen Ausgaben der EU im Bereich der GAP. Nichtsdestotrotz muss die Finanzierung sich weiter von der Einkommensstützung der Betriebsinhaber zur Kompensation von Umweltleistungen entwickeln. Mit den wachsenden

¹⁶⁶ Holzer, (Fn. 3), S. 264; ders., (Fn. 5), S. 171 (199).

¹⁶⁷ Holzer, (Fn. 5), S. 171 (193f.); WBAE, (Fn. 50), S. 31f.

¹⁶⁸ Europäische Kommission, (Fn. 153), S. 12; WBAE, (Fn. 50), S. 30.

¹⁶⁹ Europäische Kommission, (Fn. 165), 16. Erwägungsgrund.

Anforderungen an das Agrarumweltrecht darf der Schutz der Umwelt keinen bloßen Nebeneffekt des Beihilfenregimes darstellen, sondern muss Bestandteil eines Systems von Leistung und Gegenleistung sein. Wenn die Landwirtschaft einen Beitrag zum Umwelt- und Klimaschutz leisten soll, darf dies nicht an einer ökonomischen Überforderung der Landwirte scheitern. Dem können die freiwilligen Umweltleistungen im Rahmen der Eco-Schemes sowie der Agrar- und Umweltmaßnahmen Rechnung tragen. Insbesondere durch die neu einzuführenden Eco-Schemes, die nicht auf den Ausgleich der Mehrausgaben beschränkt sind, besteht die Hoffnung eines größeren finanziellen Anreizes für die Landwirte, solche Landbewirtschaftungsmethoden anzuwenden, die dem Umweltschutz förderlich sind. Umweltschützende Maßnahmen vorzunehmen, darf den Betriebsinhabern nicht nur ermöglicht werden, sondern muss finanziell vorteilhaft sein.

Bestehen bleibt das Spannungsverhältnis zwischen der Flexibilität der Mitgliedstaaten und Landwirte bei der Umsetzung der EU-Vorgaben und einem einheitlichen unionsweiten, hohen umweltrechtlichen Standard. Umwelt- und Klimaschutz sind ein globales öffentliches Gut und sollten daher unionsweit geregelt werden. Die EU trifft damit eine Verantwortung für die Koordinierung und Finanzierung des Umweltschutzes im Rahmen der Agrarpolitik innerhalb der Mitgliedstaaten. Dabei müssen Rahmenbedingungen aufgestellt werden, die national umgesetzt und an die regionalen Gegebenheiten angepasst werden, um eine bestmögliche ökologische Wirksamkeit zu erreichen.

Die Landwirtschaft nimmt in der Europäischen Union eine traditionsreiche Stellung ein und spielt auch in der Gegenwart und Zukunft eine wichtige Rolle. Somit ist der Schutz der Umwelt innerhalb der Landwirtschaft ein stets aktuelles Thema und muss fortlaufend an die agrar- und umweltpolitischen Entwicklungen angepasst werden. Für den Unions- sowie nationalen Gesetzgeber gilt es damit weiterhin, den Herausforderungen, die die Dynamik und Internationalität der Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik mit sich bringen, zu begegnen.