

Jose Martinez/ Gottfried Holzer/ Roland Norer

Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht

Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts

Buchpräsentation durch
Univ. Prof. Dr. Gottfried Holzer
DGAR-ÖGAUR-Tagung Salzburg
8.-9. September 2022

SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND
VERBRAUCHERSCHUTZRECHT

89

José Martínez | Gottfried Holzer | Roland Norer

Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht

Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts



Nomos

DIKE

facultas

Inhaltsübersicht:

Theoretische Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts	11
<i>Gottfried Holzer/José Martínez</i>	
Systembildende Elemente des Agrarrechts. Eine Überprüfung anhand der deutschen Rechtsordnung	65
<i>José Martínez</i>	
Systembildende Elemente des Agrarrechts. Eine Überprüfung anhand der österreichischen Rechtsordnung	113
<i>Gottfried Holzer</i>	
Systembildende Elemente des Agrarrechts. Eine Überprüfung anhand der schweizerischen Rechtsordnung	183
<i>Roland Norer</i>	
Conclusio	237
<i>Gottfried Holzer/José Martínez/Roland Norer</i>	
<i>Roland Norer</i>	
Ceterum censeo: Bedeutung und Funktion agrarrechtlicher Prinzipien heute	239

Themenfelder der Agrarrechtsdogmatik

Im Fokus der Agrarrechtsdogmatik stehen vor allem folgende vier Themenfelder:

- a) Theoriebildung im Agrarrecht (Sonderrechtstheorie, Funktionalrechtstheorie);
- b) äußere Systembildung (Agrarproduktions-, Agrarumwelt-, Agrarmarkt- und Wettbewerbsrecht, Agrarstrukturrecht, Agrarförderrecht, Agrarsteuer- und –sozialrecht);
- **c) innere Systembildung sowie**
- **d) Eigenständigkeit als Rechtsgebiet.**

Systembildung Agrarrecht/1

- Fragestellung:
Lassen sich systembildende Elemente des Agrarrechts finden, die seine Eigenständigkeit als Rechtsgebiet begründen?
- Systembildende Elemente sind solche, die *innere* Wertungszusammenhänge innerhalb eines Rechtsgebietes (hier: des Agrarrechts) deutlich machen.
- Diese inneren Wertungszusammenhänge werden in *Rechtsprinzipien* abgebildet, zu deren Bildung *Rechtsinstitute* und *funktionsbestimmte Rechtsbegriffe* dienen.

Systembildung Agrarrecht/2

Beispiel (zunehmende Abstraktionshöhe):

- *Rechtsnorm*: Konkrete unmittelbar anwendbare Anforderung des Fachrechts (zB N-Düngebeschränkungen Wasserrechtsgesetz iVm der Verordnung BMLF betreffend Aktionsprogramm Nitrat).
- *Rechtsinstitut*: „Ökokonditionalität“ (unabhängig von einer konkreten Norm) – Bindung von Agrarstützungszahlungen an die Einhaltung ökologischer Standards. Baustein für >
- *Rechtsprinzip*: Prinzip der Nachhaltigkeit – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer biologischen Produktionsfunktion.

Systembildung Agrarrecht/3

Ermittlung von Rechtsprinzipien:

- Die Aufdeckung von Rechtsprinzipien wird gemeinhin als *Induktionsvorgang* beschrieben, bei dem vom Besonderen auf das Allgemeine geschlossen wird. Ausgehend von den gesetzlichen Vorschriften wird versucht, einen leitenden Gedanken aufzufinden, auf den sich die einzelnen Bestimmungen zurückführen lassen, und unter dem sie sich zu einem sinnvollen Ganzen zusammenfügen und als sinnvoll und gerechtfertigt erscheinen.
- *Induktiver Zugang im Agrarrecht*: ausgehend vom einschlägigen Normenmaterial der Schichten des Agrarrechts (Völkerrecht, Unionsrecht, nationales Recht) und der einschlägigen Judikatur >
- daraus Ableitung der das Agrarrecht prägenden wertungsmäßigen Grundlagen (Prinzipien).

Systembildung Agrarrecht/4

Wesensmerkmale systembildender Prinzipien:

- Prinzipien sind keine Normen;
- Pluralität (es gibt jeweils mehrere Prinzipien, die in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen können): „agrarnahe“ Prinzipien (Produktions- und Versorgungssicherheit) versus gegenläufige Interessen zB des Umwelt- und Klimaschutzes; aktuelles Beispiel: Stilllegungsverpflichtung!
- Abwägungsgebot, Optimierungsgebot (kein Anspruch auf absolute Anwendbarkeit eines Prinzips);
- Konkretisierungsbedürftigkeit von Prinzipien (hohes Abstraktionsniveau).

Systembildung Agrarrecht/5

Bedeutung des Auffindens von Prinzipien im Agrarrecht geht über einen rein wissenschaftstheoretischen Zweck (innere Systembildung, Eigenständigkeit als Rechtsgebiet) weit hinaus:

- Auslegung, Präzisierung und Versachlichung unbestimmter Rechtsbegriffe,
- Prüfung der Rechtsfortbildung auf ihre Kohärenz,
- Rechtsvergleichung (Aufdeckung der Funktionsverwandtschaft verschiedener positivrechtlicher Institute und Regeln).

Systembildung Agrarrecht/6

- Start des Projektes „Systembildung im Agrarrecht“ 2019 in München mit Martinez (D), Holzer (Ö), Norer (CH) und Miribung (I).
- Aufbauend auf Vorarbeiten von Martinez Identifizierung von systembildenden Elementen des Agrarrechts und Untersuchung auf ihre Tragfähigkeit als Prinzipien in den jeweiligen nationalen Agrarrechtsordnungen unter Einschluss des EU-Rechts. >

Systembildung Agrarrecht/7

Unter dem Gesichtspunkt der inneren Systembildung zu untersuchende Elemente:

- Gewährleistung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe:
 - Gewährleistungsaufgabe des unionalen und nationalen Rechts; betrifft nicht das privatwirtschaftliche Interesse an der Erhaltung des konkreten einzelnen Idw Betriebes, sondern das öffentliche Interesse an der Erhaltung der (jeweils typischen) agrarischen Betriebsstruktur >
 - rechtfertigt Privilegierungen der Landwirtschaft in verschiedenen Rechtsbereichen (zB Erbrecht, Grundstücksverkehrsrecht, Raumplanungsrecht, Flurbereinigungsrecht, Abgabenrecht, Sozialrecht usw).

Systembildung Agrarrecht/8

- Regulierungsbedürftigkeit der Agrarmärkte:
 - Segmentiertes (nicht das gesamte Agrarrecht umfassendes) Teilprinzip, das aber in andere Bereiche des Agrarrechts ausstrahlt (insbes Beihilfenrecht, Wettbewerbsrecht, Agrarorganisationenrecht). Strukturelle Ungleichgewichte auf den Agrarmärkten erfordern ein Instrumentarium zur Marktsteuerung.
 - Tendenz der Liberalisierung des EU-Agrarmarktrechts und der Deklassierung klassischer Marktsteuerungsinstrumente (Intervention, Exporterstattung) zu bloßen Krisenbewältigungsmaßnahmen verbunden mit einer gewissen Privatisierung der europäischen Marktkontrolle (Branchenverbände, Erzeugerorganisationen).
 - Freier Agrarmarkt stünde im Widerspruch zu den Prinzipien der Gewährleistung leistungsfähiger Idw Betriebe und der Nachhaltigkeit.

Systembildung Agrarrecht/9

- Prinzip der Nachhaltigkeit – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer biologischen Produktionsfunktion:
 - Landwirtschaftlicher Nachhaltigkeitsbegriff umfasst neben der ökologischen auch die ökonomische und soziale Perspektive. Eigenständiges Modell einer „agrarischen Nachhaltigkeit“ ableitbar aus der Boden- und Ortsgebundenheit der Idw Produktion, der Nutzung der natürlichen Ressourcen und der biologischen Produktionsfunktion insbes. des Bodens.
 - Dieses Prinzip bedarf stets der Abwägung mit anderen öffentlichen Interessen, insbes. den ökonomisch ausgerichteten Zielen der GAP (Einkommens-, Versorgungssicherheit) >
 - Primärrechtliches Leitbild einer „umweltverträglichen - Landwirtschaft“, das im einschlägigen Sekundärrecht seine Konkretisierung findet. Weiter Ermessensspielraum des Unionsgesetzgebers bei der Umsetzung dieses Leitbildes.

Systembildung Agrarrecht/10

- Spezifische Sozialpflichtigkeit des agrarischen Eigentums:
 - Sozialbindung kein spezifisch agrarisches Phänomen, sondern dem Eigentumsrecht immanent. Agrarisches Eigentum ist davon geprägt, dass der immobilien und nicht vermehrbaren Ressource Grund und Boden eine entscheidende Bedeutung als Produktionsfaktor zukommt. Zahlreiche Rechtsvorschriften greifen in die *Bodenverteilung* und *Bodennutzung* reglementierend und beschränkend ein.
 - Die *Bodennutzung* ist wachsenden gesamtgesellschaftlichen Ansprüchen ausgesetzt („fremdnützige Sozialbindung“ Beispiel Waldöffnung!). Lufw Produktionsgrundlagen sind öffentlich zugänglich und haben zunehmend öffentliche Aufgaben in der Multifunktionalität (zB CO₂-Speicherung Kohlenstoffsenken) zu erfüllen. >
 - Agrarisches Eigentum stellt eine „*typisierte Sonderform des Eigentums*“ dar und unterliegt einer spezifischen Sozialpflichtigkeit.

Heterogenität der Prinzipien:

- Die Landwirtschaft *schützende Prinzipien*:
Gewährleistung leistungsfähiger Idw Betriebe,
Regulierungsbedürftigkeit der Agrarmärkte;
- Die Landwirtschaft „*fordernde*“ *Prinzipien*:
Prinzip der Nachhaltigkeit, spezifische
Sozialpflichtigkeit des agrarischen Eigentums;
- Notwendigkeit eines Ausgleiches, dem eine
Abwägung und Gewichtung einzelner Prinzipien
zugrundeliegt, bei der dem (Unions-) Gesetzgeber
ein breiter Ermessensspielraum zukommt.

Systembildung Agrarrecht/12

Besonderer Teil der Studie: Untersuchung systembildender Prinzipien des Agrarrechts in der

- deutschen (Martinez)
- österreichischen (Holzer)
- schweizerischen Rechtsordnung (Norer).

Conclusio

Ceterum censeo (Norer)

„Die Untersuchung führt zum Ergebnis, dass die nachstehend genannten systembildenden Elemente (Prinzipien) im deutschen, österreichischen und Schweizer Agrarrecht – wenn auch in unterschiedlicher Weise – verwirklicht werden und dieses Rechtsgebiet prägen:

- Gewährleistung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe;
- Regulierungsbedürftigkeit der Agrarmärkte;
- Prinzip der Nachhaltigkeit – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer biologischen Produktionsfunktion;
- spezifische Sozialpflichtigkeit des agrarischen Eigentums.“

Conclusio:

„Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen führen zu einer Vielzahl unterschiedlicher Agrarrechtsregelungen innerhalb des untersuchten Rechtskreises, die sich aber bei aller Vielfalt auf gemeinsame **Prinzipien** zurückführen lassen. Diese Prinzipien machen Wertungszusammenhänge in einer solchen Weise deutlich, dass vom **Agrarrecht** als einem **eigenständigen Rechtsgebiet** gesprochen werden kann.“

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!