

José Martínez | Gottfried Holzer | Roland Norer

Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht

Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts



Nomos

DIKE



facultas



SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND
VERBRAUCHERSCHUTZRECHT

Herausgegeben vom Institut für Landwirtschaftsrecht
der Universität Göttingen

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

Band 89

José Martínez | Gottfried Holzer | Roland Norer

Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht

Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts



Nomos

DIKE



facultas





Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN (Print) 978-3-8487-8874-3 (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden)

ISBN (ePDF) 978-3-7489-2930-7 (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden)

ISBN (Print) 978-3-03891-437-2 (Dike Verlag, Zürich/St. Gallen)

ISBN (Print) 978-3-7089-2263-8 (facultas Verlag, Wien)

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

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Der vorliegende Sammelband vereinigt Beiträge einer grenzüberschreitenden Forschungszusammenarbeit im deutschsprachigen Raum (Deutschland, Österreich, Schweiz). Diese Forschungszusammenarbeit hatte zum Ziel, ein fortbestehendes dogmatisches Defizit des Agrarrechts, die unvollständige Herausarbeitung der Prinzipien des Agrarrechts, anzugehen und diese Lücke weiter zu füllen. Dabei konnte sie auf Vorarbeiten und Erkenntnisse zum Agrarrecht, aber auch zu anderen Rechtsgebieten, zurückgreifen, die in Veröffentlichungen oder in Tagungen, insbesondere in den 3., 4. und 7. „Göttinger Gesprächen zum Agrarrecht“ entwickelt worden waren. Die theoretischen Ergebnisse und ihre Überprüfung anhand der staatlichen Rechtsordnungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz werden hier zur Diskussion gestellt. Diese Diskussion hat nicht nur eine akademisch-dogmatische Bedeutung. Die Herausarbeitung der strukturprägenden Prinzipien des Agrarrechts helfen dem Gesetzgeber, der Verwaltung und der Justiz, ein kohärentes Agrarrechtssystem zu entwickeln. Die Beiträge berücksichtigen die Rechtslage zum 1. November 2021 (mit Ausblick auf die am 01.01.2023 in Kraft tretende GAP-Reform).

Die Mitglieder der Forschungszusammenarbeit danken der Landwirtschaftlichen Rentenbank in Frankfurt/Main für die großzügige Unterstützung. Herrn *Dr. Christian Köpl*, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, gebührt herzlicher Dank als Gastgeber der Initialsitzung des Projekts im April 2019. Den MitarbeiterInnen des Instituts für Landwirtschaftsrecht, insbesondere Frau Dipl.-Jur. *Cara von Nolting* und Herrn Dipl.-Jur. *Fabian Tigges* danken die Herausgeber für die Fertigstellung der druckfertigen Manuskripte, den beteiligten Verlagen für die verlegerische Unterstützung.

Wien/Göttingen/Luzern
im Dezember 2021

Gottfried Holzer
José Martinez
Roland Norer

Inhalt

Autorenverzeichnis	9
Theoretische Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts <i>Gottfried Holzer/José Martínez</i>	11
Systembildende Elemente des Agrarrechts. Eine Überprüfung anhand der deutschen Rechtsordnung <i>José Martínez</i>	65
Systembildende Elemente des Agrarrechts. Eine Überprüfung anhand der österreichischen Rechtsordnung <i>Gottfried Holzer</i>	113
Systembildende Elemente des Agrarrechts. Eine Überprüfung anhand der schweizerischen Rechtsordnung <i>Roland Norer</i>	183
Conclusio <i>Gottfried Holzer/José Martínez/Roland Norer</i>	237
Ceterum censeo: Bedeutung und Funktion agrarrechtlicher Prinzipien heute <i>Roland Norer</i>	239

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. Gottfried *Holzer*, Lehrtätigkeit an der Universität für Bodenkultur in Wien, der Donauuniversität Krems und der Fachhochschule Wiener Neustadt / Wieselburg; von 1992 bis 2008 Kammerdirektor der NÖ Landes-Landwirtschaftskammer; Vorstandsmitglied der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht.

Prof. Dr. José *Martínez*, Stiftungsprofessur für Agrarrecht und Öffentliches Recht, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen, Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAEG) beim BMEL; Mitglied des Vorstandes der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht; Vizepräsident des Comité Européen de Droit Rural / European Council of Rural Law (C.E.D.R.).

Prof. Dr. Dr. h.c. Roland *Norer*, Ordinarius für Öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums Universität Luzern; Geschäftsleiter des Zentrums für Recht und Nachhaltigkeit CLS; Mitglied der Institutsleitung des Urner Instituts »Kulturen der Alpen« an der Universität Luzern; Ehrendoktorwürde (Dr. honoris causa) an der Universität Miskolc (Ungarn); General Delegate des Comité Européen de Droit Rural / European Council of Rural Law (C.E.D.R.); Präsident der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht.

Theoretische Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht. Zur Eigenständigkeit des Agrarrechts

Prof. Dr. Gottfried Holzer/Prof. Dr. José Martínez

Inhalt

I.	Grundfragen der Agrarrechtsdogmatik	12
1.	Das Gebot der Kohärenz	12
2.	Themenfelder der Agrarrechtsdogmatik	13
3.	Agrarrechtstheorie und Systembildung im Agrarrecht	16
II.	Allgemeine Grundlagen rechtlicher Systembildung	18
1.	Bisherige Ansätze	18
a)	System der abstrakt-allgemeinen Begriffe	18
b)	System als axiologische oder teleologische Ordnung	19
2.	Notwendigkeit rechtlicher Systembildung	22
3.	Offenheit rechtlicher Systeme	23
4.	Äußere und innere Systeme	23
a)	Äußere Systembildung	24
aa)	Äußere Systembildung nach formalen Kriterien	25
bb)	Äußere Systembildung nach kodifikatorischen, institutionellen oder didaktischen Kriterien	26
cc)	Äußere Systembildung nach inhaltlichen Kriterien	28
b)	Innere Systembildung	32
5.	Prinzipien als systembildende Elemente	33
a)	Begriff und Ermittlung	33
b)	Wesensmerkmale von Rechtsprinzipien	35
aa)	Unterschiedlichkeit zu Normen (Regeln)	35
bb)	Pluralität, Abwägungsgebot	36
cc)	Optimierungsgebot	37
dd)	Konkretisierungsbedürftigkeit	37
6.	Sonstige systembildende Elemente?	38
a)	Regeln (Normen)	39
b)	Rechtsbegriffe	40
c)	Funktionsbestimmte Rechtsbegriffe	40
d)	Rechtsinstitute	41
e)	Weitere Elemente?	43
III.	Systembildende Elemente im Agrarrecht	44
1.	Bisherige Ansätze	44
2.	Das Projekt »Systembildende Elemente im Agrarrecht«	48
a)	Gewährleistung leistungsfähiger landwirtschaftlicher Betriebe	49

aa)	Betrieb	49
bb)	landwirtschaftlich	50
cc)	leistungsfähig	52
dd)	Erhaltungsziel »Gewährleistung«	53
b)	Regulierungsbedürftigkeit der Agrarmärkte	53
c)	Prinzip der Nachhaltigkeit – Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in ihrer biologischen Produktionsfunktion	54
d)	Spezifische Sozialpflichtigkeit des agrarischen Eigentums	56
aa)	Agrarisches Eigentum – eine typisierte Sonderform des Grundeigentums	56
bb)	Zunehmende Fremdnützigkeit des agrarischen Grundeigentums	58
cc)	Kumulation agrarischer Eigentums- und Nutzungsbeschränkungen	60
IV.	Zusammenfassung	63

I. Grundfragen der Agrarrechtsdogmatik

1. Das Gebot der Kohärenz

Rechtsfragen mit landwirtschaftlichem Bezug gehören zu den frühesten Dokumentationen juristischer Befassung der Menschheitsgeschichte¹, seien es Streitigkeiten um die Nutzung von Wald und Weide oder von Wasserressourcen, seien es erbrechtliche Fragen oder die Berechnung von Abgaben. Trotz dieser ursprünglichen Verwurzelung im Recht ist bis heute die Frage nach den theoretischen Grundlagen des Agrarrechts nicht oder zumindest nicht ausreichend beleuchtet worden. Diese mangelhafte theoretische Fundierung des Agrarrechts weckt nicht nur Zweifel, ob es sich um ein eigenes Rechtsgebiet handelt. Sie verstellt den Blick für zwingende systembildende Elemente, die in einer Wechselwirkung vom entwickelten Agrarrecht geprägt werden, die aber wiederum den Agrargesetzgeber binden, wenn er ein kohärentes Rechtssystem entwickeln will. Dabei ist die *Kohärenz* des Rechts nicht ein rechtspolitischer Wunsch, sondern ein Gebot des Rechtsstaates. Ausdrücklich regelt dies bspw. das Unionsrecht. Nach Art. 7 AEUV »achtet« die Union auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen. Die auch im nationalen Recht gebotene Kohärenz begrenzt mangels gerichtlicher Kon-

1 Siehe die bei *Norer*, Lebendiges Agrarrecht, 2005, 3 f., angeführten Beispiele aus dem altorientalischen Codex Hammurabi sowie aus dem Alten Testament sowie *Holzer*, Agrarrecht, 4. Auflage, 2018, 82.

troldichte nur grob das legislative Handeln; sie wirkt aber als systembildendes Element gestaltend auf die Bildung eines Rechtsgebiets ein und ermöglicht das Erkennen von – gesetzgeberisch gewollten oder ungewollten – Wertungswidersprüchen. *Hoffmann-Riem* definiert die Kohärenz des Rechts als äußere und innere Stimmigkeit der aufeinander bezogenen Rechtsschichten, insbesondere als Vermeidung von Divergenzen und Widersprüchen.² Nach *Ruffert* beinhaltet der Begriff der Kohärenz eine Orientierung auf die Herstellung von Zusammenhängen im Sinne eines harmonischen Ganzen.³ Im Folgenden sollen diese Zusammenhänge gesucht und anhand dieser die bestehenden agrarbezogenen Rechtssätze auf ihre Kohärenz überprüft werden.

2. Themenfelder der Agrarrechtsdogmatik

Im Fokus der Agrarrechtsdogmatik stehen vor allem folgende vier Themenfelder:

- a) Theoriebildung im Agrarrecht,
- b) äußere Systembildung,
- c) innere Systembildung sowie
- d) Eigenständigkeit als Rechtsgebiet.

Das operationale Herangehen an diese Themen hat die Klärung der Frage zur Voraussetzung, was unter Landwirtschaft⁴ zu verstehen ist. Der Begriff Landwirtschaft ist also ein dem Agrarrecht vorgelagerter Begriff.⁵ Er könnte zunächst – zumindest theoretisch – in einem *rechtlichen* Sinn, also in jenem Sinn verstanden werden, der ihm vom Gesetzgeber gegeben wird. Ein derartiges Verständnis stößt jedoch auf kaum überwindbare Hindernisse, deren Ursache vor allem im Fehlen eines fachrechtsübergreifenden, allgemein gültigen Landwirtschaftsbegriffes liegt.⁶ Es erscheint daher zweckmä-

2 *Hoffmann-Riem*, EuGRZ 2002, 473; vgl. auch umfassend hierzu *Schuster*, Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union, 54.

3 *Martínez* in *Callies/Ruffert*, Art 7 AEUV Rn. 2.

4 Bzw. insb. für Österreich: Land- und Forstwirtschaft. Zur Frage der Einbeziehung der Forstwirtschaft vgl. *Holzer*, Der funktionale Agrarrechtsbegriff – Erfahrungen und Erkenntnisse, in: *Norer/Holzer* (Hrsg.), Jahrbuch Agrarrecht 17 (2017), 151 ff.

5 *Holzer*, Agrarrecht, 4. Auflage, 2018, 31. Dazu eingehend *Jensen*, Die Privilegierung der Landwirtschaft, Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht 88 (2021), 37 ff.

6 *Holzer*, Agrarrecht, 58.

ßiger, zunächst von einem *außerrechtlichen* Begriff der Landwirtschaft im *allgemeinen* Sinn als einem Realitätsausschnitt von Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft auszugehen, der nicht zuletzt in den Agrarwissenschaften unterschiedlich definiert wird. Exemplarisch wird hier auf die Umschreibung bei Grimm⁷ hingewiesen:

»Landwirtschaft ist Land-Bewirtschaftung, d.h. die wirtschaftliche Nutzung der Bodenfruchtbarkeit zur Erzeugung pflanzlicher Produkte (Nahrungsmittel, Futtermittel, technische Rohstoffe = Primärproduktion) und tierischer Produkte (= Sekundär- oder Veredelungsproduktion).«

Hierzu ist anzumerken, dass der Begriff der »Nutzung der Bodenfruchtbarkeit« insoweit zu eng erscheint, als er bodenunabhängige Formen der Produktion (wie z.B. Hydrokultur, Kultursubstrate, bodenunabhängige Formen der Intensivtierhaltung⁸, Bienenzucht) nicht einschließt. Zutreffender erschiene es daher, von einer Nutzung »mit Hilfe der Naturkräfte« zu sprechen.⁹ Ausgehend von diesem Landwirtschaftsbegriff im allgemeinen Sinn ist sodann jeweils zu prüfen, welche Legaldefinitionen von »Landwirtschaft« sich in den einzelnen Materiengesetzen des nationalen Rechts und in agrarrelevanten Gemeinschaftsrechtsakten finden. Aus den vom jeweiligen Normgeber verfolgten Zielen können sich dabei durchaus unterschiedliche Begriffsabgrenzungen ergeben.¹⁰

Aufbauend auf dieser begrifflichen Basis ist Gegenstand agrarrechtlicher Forschung zunächst die Identifizierung und Reichweite des Agrarrechts, die in den sog. *Agrarrechtstheorien*, insb. der Sonderrechtstheorie und der funktionalen Agrarrechtstheorie ihren Niederschlag findet.¹¹

Das so identifizierte und eingegrenzte Agrarrecht ist Gegenstand von Versuchen zur äußeren und inneren *Systembildung*. Während die äußere

7 Grimm/Norer, Agrarrecht, 4. Auflage, 2015, Rn 8; ähnlich Jensen, Die Privilegierung der Landwirtschaft, 43.

8 Derartige bodenunabhängige, dh ohne eigene Futterbasis betriebene Formen der Tierhaltung finden sich insb. im Geflügel- und Schweinebereich. Der Begriff der bodenunabhängigen Tierhaltung spielt v.a. im Raumplanungs- und Steuerrecht eine Rolle.

9 So für Österreich § 2 Abs. 3 Z 1 Gewerbeordnung 1994; vgl. Holzer, Gewerbeordnung, in: Holzer (Hrsg.), Bäuerliche Direktvermarktung², 2017, 28.

10 Siehe dazu ausführlich Norer, Lebendiges Agrarrecht, 39 ff. sowie die Beispiele bei Grimm/Norer, Agrarrecht, Rn 17 ff und Holzer, Agrarrecht, 38 ff.

11 Vgl. die ausführlichen Beiträge zu diesem Thema in Norer/Holzer (Hrsg.), Perspektiven des Agrarrechts. Festgabe für Manfred Welan, Jahrbuch Agrarrecht 17 (2017).

Systembildung weitgehend von Zweckmäßigkeitserüberlegungen bestimmt ist¹², steht für die innere Systembildung die Erforschung von rechtlichen Strukturprinzipien im Vordergrund. In solchen Prinzipien spiegeln sich Eigenrationalitäten eines Rechtsgebietes (»Rechtsgedanken«) wider, die es von anderen Rechtsgebieten abgrenzbar machen.¹³

Für die Qualifikation des Agrarrechts als *eigenständiges Rechtsgebiet* ist maßgeblich, ob sich solche Rechtsgedanken (»Prinzipien«) identifizieren lassen, die innere Wertungszusammenhänge¹⁴ innerhalb dieses Rechtsgebietes zu begründen vermögen und für dessen innere Sinneinheit als konstitutiv anzusehen sind.¹⁵

Die genannten vier Elemente sind nicht isoliert zu betrachten, sondern stehen in Wechselwirkung zueinander. Voraussetzung für die Systembildung eines (Teil-)Rechtsgebietes ist zunächst die Definition und Abgrenzung jenes Realitätsausschnittes, auf den sich das betreffende (Teil-)Rechtsgebiet bezieht. Auf dieser Grundlage ist an die Bildung eines äußeren Systems heranzugehen. Dieses ist wieder eine Voraussetzung dafür, ein inneres System bilden zu können. Das innere System wirkt seinerseits auf das äußere zurück. Innere Systembildung im Sinne der Aufdeckung wertungsmäßiger Prinzipien und Eigenständigkeit des Agrarrechts als Rechtsgebiet sind insofern nicht voneinander zu trennen, als sich Prinzipien (und deren Kombinationen) von der Grundlagenschicht anderer (Teil-)Rechtsgebiete signifikant unterscheiden sollten.¹⁶

Die Erforschung von Prinzipien als systembildende Elemente des Agrarrechts geht über einen rein wissenschaftstheoretischen Zweck weit hinaus, vermag sie doch wertvolle Impulse nicht nur für die agrarrechtliche Forschung und Lehre (Notwendigkeit der Stoffabgrenzung)¹⁷, sondern darüber hinaus für die Auslegung und praktische Anwendung des Agrarrechts, die Einflussnahme auf die Rechtsfortbildung sowie die Rechtsvergleichung zu liefern:

- Die administrative und judizielle Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe wird durch die Prinzipien versachlicht und präzisiert.

12 Z.B. für Zwecke der Agrarrechtspraxis oder des Agrarrechtsstudiums.

13 Busse, Von der agrarrechtlichen Theoriendiskussion zur agrarrechtlichen Strukturdiskussion – Überlegungen zur Viertaufgabe von *Holzers »Agrarrecht«*, in: Norrer/Holzer (Hrsg.), *Jahrbuch Agrarrecht* 20, 2020, 312 ff.

14 Bydlinski/Bydlinski, *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*³, 2018, 99, sprechen von »wertungsmäßigen Grundlagen«.

15 Canaris, *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*², 1983, 48.

16 Bydlinski, *System und Prinzipien des Privatrechts*, 1996, 23.

17 Coing, *Juristische Methodenlehre*, 1972, 56.

- Die Rechtsfortbildung kann mit Hilfe der Prinzipien auf ihre Kohärenz hin bewertet werden, ohne dadurch die Kohärenz der Gesetzgebung selbst als Rechtsprinzip, sondern nur als Optimierungsgebot anzuerkennen.
- Im Bereich der Rechtsvergleichung hilft die Herausarbeitung eines Systems und der Prinzipien des Agrarrechts, eine gemeinsame Grundlage für die Bestimmung von Untersuchungsgegenständen, von Methoden und Instrumenten zu begründen. Prinzipienbildung ist eine Voraussetzung dafür, rechtsvergleichend die Funktionsverwandtschaft verschieden ausgeprägter positivrechtlicher Institute und Regeln zu erkennen.¹⁸

3. Agrarrechtstheorie und Systembildung im Agrarrecht

Die von *Kroeschell* bereits 1965 gestellte Frage »Was ist Agrarrecht?«¹⁹ ist nach den Grundlegungen von *Winkler*²⁰ und *Holzer*²¹ insb. in den 1980er Jahren im letzten Jahrzehnt wieder verstärkt in den Blickpunkt wissenschaftlichen Interesses gerückt. Die Diskussion erfuhr insb. in der kontroversiellen Auseinandersetzung zwischen einzelnen Vertretern der in Deutschland vertretenen Sonderrechtstheorie (*Busse*) und der in Österreich vertretenen funktionalen Agrarrechtstheorie (*Holzer*) wertvolle Anstöße für eine weitere Vertiefung.²² Insb. galt es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider theoretischer Ansätze klarer herauszuarbeiten. Diese aktuelle Diskussion ist mittlerweile weitgehend abgeschlossen und im reichhaltigen agrarrechtlichen Schrifttum dokumentiert.²³

18 *Coing*, Juristische Methodenlehre, 59; *Winkler*, Art. »Agrarrechtsvergleichung«, in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts (HAR) I (1981), 90 ff.

19 Recht der Landwirtschaft 11/1965, 277 ff.

20 *Winkler*, HAR I (1981), 90 f.

21 *Holzer*, Zum Begriff und Standort des Agrarrechts in der österreichischen Rechtsordnung, JBl 1982, 300 ff.

22 Dazu *Busse*, Sonderrechtlicher und funktionalrechtlicher Ansatz im agrarrechtlichen Widerstreit. Ein Beitrag zur agrarrechtlichen Systembildung, 2016, 10 ff. Für weitere Theorieansätze siehe *Norer*, Lebendiges Agrarrecht, 141 ff und 561 ff.

23 Vgl. *Martínez* (Hrsg.), Reichweite und Grenzen des Agrarrechts. Gedächtnisschrift für Dr. Wolfgang Winkler, Schriften zur Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht 77 (2018) mit Beiträgen von *Busse*, *Holzer*, *Martínez* und *Norer*; *Busse*, Sonderrechtlicher und funktionalrechtlicher Ansatz im agrarrechtlichen Widerstreit. Ein Beitrag zur agrarrechtlichen Systembildung, 2016; *Busse*, Von der agrarrechtli-

Die Funktionalrechtstheorie hat mit der Sonderrechtstheorie den »Kernbereich« des Agrarrechts gemeinsam, nämlich das ausdrücklich für die Landwirtschaft geschaffene Sonderrecht (Agrareigenrecht, *ius proprium*)²⁴ und die im allgemeinen Recht verteilten zahlreichen Spezial- und Ausnahmenormen, die von allgemeinen Normen im Hinblick auf besondere Gegebenheiten in der Land- und Forstwirtschaft abweichen (*ius singulare*).²⁵ Beide Kategorien sind leicht zu identifizieren, umfassen sie doch jene Normen, die »kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung« die Landwirtschaft betreffen²⁶. Für dieses *ius proprium* und *ius singulare* bedarf es daher auch für die Vertreter eines funktionalen Agrarrechtsverständnisses keiner gesonderten Funktionalitätsprüfung.²⁷ Die Funktionalrechtstheorie geht aber darüber hinaus: sie bezieht im Sinne eines offenen Systems auch Normen mit ein, die zwar ihrem Wortlaut nach *allgemein* gelten, aber kraft des berührten Lebenssachverhalts *spezifische* Wirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft haben. In die Bewertung und Gewichtung dieser

chen Theoriendiskussion zur agrarrechtlichen Strukturdiskussion – Überlegungen zur Viertaufgabe von *Holzers* »Agrarrecht, in: Norer/Holzer (Hrsg.), Jahrbuch Agrarrecht 20 (2020), 312 ff; *Holzer*, Der funktionale Agrarrechtsbegriff – Erfahrungen und Erkenntnisse, in: Norer/Holzer (Hrsg.), Perspektiven des Agrarrechts. Festgabe für *Manfried Welan*, Jahrbuch Agrarrecht 17 (2017), 158 ff; *Holzer*, Der funktionale Agrarrechtsbegriff nach dreißig Jahren, in: Martinez (Hrsg.), Reichweite und Grenzen des Agrarrechts. Gedächtnisschrift für *Dr. Wolfgang Winkler*, Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht 77 (2018), 63 ff; *Holzer*, Agrarrecht, 4. Auflage, 2018, 74 ff; *Norer*, Agrarrechtliche Sonderrechtstheorie, funktionale Theorie und Recht des ländlichen Raums, in: Norer/Holzer (Hrsg.), Perspektiven des Agrarrechts. Festgabe für *Manfried Welan*, Jahrbuch Agrarrecht 17 (2017), 169 ff.

24 *Grimm/Norer*, Agrarrecht, 4. Auflage, 2015, 15, sprechen von »Spezialnormen«. *Busse*, Sonderrechtlicher und funktionalrechtlicher Ansatz, 18, ersetzt den Begriff »Sonderrecht« durch »Agrareigenrecht«.

25 *Busse* (Fn 24) spricht in diesem Zusammenhang von »Agrarsonderrecht«. Beispiele hierfür bilden die sog. »Agrarklauseln« im Wasser-, Luftreinhalte- und Abfallrecht; vgl. *Holzer/Reischauer*, Agrarumweltrecht, 2015, 59 ff.

26 So schon *Holzer*, Zum Begriff und Standort des Agrarrechts in der österreichischen Rechtsordnung, JBl 11/12/1982, 306; *Holzer*, Der funktionale Agrarrechtsbegriff nach dreißig Jahren, in: Martinez (Hrsg.), Reichweite und Grenzen des Agrarrechts. Gedächtnisschrift für *Dr. Wolfgang Winkler*, Schriften zum Agrar-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht 77 (2018), 89.

27 *Holzer*, Zum Begriff und Standort des Agrarrechts in der österreichischen Rechtsordnung, JBl 1982, 306; *Holzer*, Der funktionale Agrarrechtsbegriff - Erfahrungen und Erkenntnisse, in: Norer/Holzer (Hrsg.), Perspektiven des Agrarrechts. Festgabe für *Manfried Welan*, Jahrbuch Agrarrecht 17 (2017), 156; *Holzer*, Agrarrecht, 65.

»spezifischen Wirkungen« fließen außerrechtliche Gesichtspunkte agrarwirtschaftlicher, agrarökologischer oder agrarsozialer Natur ein, die sich einer streng rechtswissenschaftlichen Erkenntnis entziehen. Damit spannt die Funktionalrechtstheorie den Bogen des Agrarrechts vom theoretischen Ansatz her jedenfalls weiter als die Sonderrechtstheorie.²⁸ Beispiele für derartige Normen an den »Außenrändern« des Agrarrechts²⁹ finden sich vor allem im Raumplanungs-, Umwelt- und Klimaschutzrecht³⁰ sowie im Energierecht.³¹

Da sich beide Theorieansätze im *Kernbereich* des Agrarrechts weitgehend decken, kann die im Folgenden zu behandelnde Frage der Systembildung unabhängig von der jeweils vertretenen Agrarrechtstheorie untersucht werden.

II. Allgemeine Grundlagen rechtlicher Systembildung

1. Bisherige Ansätze

Das Bemühen um eine Begriffs- und Systembildung in der Jurisprudenz ist von zwei unterschiedlichen Ansätzen geprägt:

a) System der abstrakt-allgemeinen Begriffe

Dieses System beruht darauf, aus normativen Begriffen durch Verallgemeinerung Begriffe verschiedener Abstraktionshöhe zu bilden. Durch Subsumption der jeweils »niedrigeren« Begriffe unter die jeweils »höheren« soll es schließlich gelingen, die Masse des Rechtsstoffes auf einige wenige »höchste« Begriffe zurückzuführen. Ein derartiges formal-logisches System scheint neben der Übersichtlichkeit auch den – zumindest theoretischen – Vorteil zu haben, Rechtsfragen allein im Wege logischer Gedankenope-

28 Holzer, Der funktionale Agrarrechtsbegriff - Erfahrungen und Erkenntnisse, 149 ff; Holzer, Der funktionale Agrarrechtsbegriff nach dreißig Jahren, 89 ff.

29 Zur Problematik der Unschärfe der Funktionalrechtstheorie in Randbereichen des Agrarrechts vgl. Holzer, Der funktionale Agrarrechtsbegriff – Erfahrungen und Erkenntnisse, 157.

30 Vgl. die bei Holzer, Agrarrecht, 66 ff. angeführten Beispiele.

31 Vgl. z.B. für Österreich das jüngst beschlossene Bundesgesetz über den Ausbau von Energie aus erneuerbaren Quellen (Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz – EAG), BGBl I 150/2020.

ration lösen zu können.³² Das Idealbild eines aus abstrakten Begriffen gebildeten, in sich geschlossenen logischen Systems hat aber einen entscheidenden Nachteil: es negiert die Frage nach den dem Recht und der Rechtsanwendung immanenten Wertungen und Wertungsmaßstäben. Derartige Wertungen liegen aber außerhalb der Logik, daher lässt sich die Folgerichtigkeit verschiedener Wertungen und ihr innerer Zusammenhang nicht logisch, sondern nur axiologisch³³ oder teleologisch erfassen. Das von einem szientistischen Wissenschaftsbegriff geprägte formal-logische System der abstrakt-allgemeinen Begriffe gilt daher heute als überholt.³⁴

b) System als axiologische oder teleologische Ordnung

Dieses nicht formal-logisch gebildete, sondern »inhaltlich gefüllte« System entwickelt den Systembegriff aus dem Gedanken der wertungsmäßigen Folgerichtigkeit und inneren Einheit der Rechtsordnung. Da diese notwendigerweise Wertungen beinhaltet, kann auch das ihr entsprechende System nur eine axiologische oder teleologische Ordnung sein, wobei »teleologisch« hier im weitesten Sinn jeder Zweck- und Wertverwirklichung verstanden wird.³⁵ Die Entscheidung für die Bildung eines Systems als axiologische oder teleologische Ordnung führt zur Frage nach den systembildenden Elementen, den Prinzipien, in denen die innere Sinneinheit der Rechtsordnung oder eines Teilausschnittes davon sichtbar wird.

Die Beantwortung dieser Fragen wird durch den Umstand erschwert, dass es eine allgemein anerkannte Prinzipientheorie in der Rechtswissenschaft nicht gibt. Während sich die Ansätze von Alexy³⁶ und Dworkin³⁷ an den *Grundrechten* orientieren³⁸, stehen im Mittelpunkt der Arbeiten

32 Larenz/Canaris, Methodenlehre, 264.

33 Axiologisch = »werttheoretisch« von Axiologie (griech.), Wertlehre.

34 Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 1983, 21.

35 Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 41.

36 Alexy, Theorie der Grundrechte, 8. Auflage, 2018.

37 Dworkin, Taking Rights Seriously, 1977 sowie die bei Heinold, Die Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy, 2011, 402 angeführten weiteren Publikationen.

38 Heinold, Die Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy, 2011, 233 ff.

von Esser³⁹, Larenz⁴⁰, Canaris⁴¹ und Bydlinski⁴² System und Prinzipien des *Privatrechts*. Systembildung abseits dieser traditionellen Rechtsgebiete bedarf einer besonderen Legitimation. Nicht jeder beliebige – wenn auch noch so deutlich abgrenzbare – Ausschnitt des Rechts eignet sich für eine rechtswissenschaftliche Systembildung. Bloße Lebensbereiche und die Fülle der sich in irgendeinem Sinn darauf beziehenden Rechtsnormen reichen dafür nicht aus, wie Bydlinski am Beispiel »Autorecht« anschaulich gemacht hat.⁴³ Als Beispiele aus jüngerer Zeit ließen sich die Querschnittsmaterien »Medizinrecht«⁴⁴, »Sportrecht«⁴⁵ oder »Kunstrecht«⁴⁶ anführen. Derartige »Realitätsausschnitte« kommen für eine rechtswissenschaftliche Systembildung nur dann in Betracht, wenn dem darauf bezogenen Rechtskomplex besondere, dieses Gebiet von anderen abgrenzende Wertungen oder Wertungstendenzen⁴⁷ zugrundeliegen. Eine bloße »künstliche« Zusammenfassung von zumeist inhomogenen Rechtsvorschriften, die für Künstler*Innen, Autofahrer*Innen, im Sport oder in der Medizin tätige Personen von Interesse sind bzw. sein können⁴⁸, wird den Anforderungen an eine rechtswissenschaftliche Systembildung nicht gerecht.

Verglichen mit der systemtheoretischen Durchdringung vor allem des *Privatrechts* nehmen sich die bisherigen Versuche einer Systembildung in speziellen realitätsbezogenen Teilgebieten des Rechts eher bescheiden

39 Esser, Grundsatz und Norm in der richterlichen Fortbildung des Privatrechts, 1956.

40 Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995.

41 Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, 1983.

42 Bydlinski, System und Prinzipien des Privatrechts, 1996; Bydlinski, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 1991; Bydlinski/Bydlinski, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, 2018.

43 Bydlinski, Juristische Methodenlehre, 15. Eine derartige – nicht rechtswissenschaftliche -Systematisierung kann aber sehr wohl dem Bedürfnis nach Information, Übersichtlichkeit und praktikabler Anwendung von Rechtsvorschriften auf einem bestimmten Gebiet entsprechen.

44 Für Deutschland: Deutsch/Spickhoff, Medizinrecht, 7. Auflage, 2014. Für Österreich: Resch/Wallner (Hrsg.), Handbuch Medizinrecht, 2. Auflage, 2015; Höfling, Medizinrecht als öffentliches Recht? Zum Referenzcharakter des Medizinrechts für das Verfassungs- und Verwaltungsrecht, ZÖR 2010, 653 ff.

45 Für Österreich: Marhold/Schneider (Hrsg.), Österreichisches Sportrecht, 2016; für Deutschland Fritzweiler/Pfister/Summerer, Praxishandbuch Sportrecht, 4. Aufl., 2020.

46 Vgl. Pfeffer/Rauter (Hrsg.), Handbuch Kunstrecht, 2. Auflage, 2020, 3 f; Ebling/Schulze (Hrsg.) Kunstrecht, 2. Auflage, 2012, 1 f; für die Schweiz Glaus/Studer, Kunstrecht, 2003.

47 Bydlinski/Bydlinski, Grundzüge der juristischen Methodenlehre, 99.

48 So die Definition bei Pfeffer/Rauter (Hrsg.), Handbuch Kunstrecht², 2020, 3.

aus. Einschlägige wissenschaftliche Publikationen finden sich nur in den Bereichen des (öffentlichen) *Wirtschaftsrechts*⁴⁹ und des *Umweltrechts*⁵⁰, allerdings ohne vertieften theoretischen Hintergrund. Mit dem Umwelt- und Wirtschaftsrecht und anderen sog. Querschnittsmaterien hat das Agrarrecht den Umstand gemeinsam, dass es nahezu alle traditionellen rechtssystematischen Klassifizierungen sprengt, indem es in verschiedenste Gebiete des öffentlichen Rechts, namentlich des Verwaltungsrechts, aber auch des Privatrechts hineinreicht.⁵¹ Dazu kommt, dass das Agrarrecht wie viele andere Rechtsbereiche heute hinsichtlich der Normsetzung von drei verschiedenen Ebenen geprägt ist: es ist nicht nur Gegenstand nationaler Gesetzgebung, sondern in besonders intensiver Weise mit dem unionalen,

49 *Funk*, Das Wirtschaftsverwaltungsrecht als Teil des Wirtschaftsrechts. Versuch einer systematischen Bestimmung, in: Oberndorfer/Schambeck (Hrsg.), Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, FS *Ludwig Fröhler*, 1980, 299 ff; *Holoubek/Potacs* (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Auflage, 2013, V-VII; kritisch *Bydlinski*, System und Prinzipien des Privatrechts, 1996, 677 ff. *Raschauer*, Allgemeiner Teil, in: *Raschauer* (Hrsg.), Grundriss des österreichischen Wirtschaftsrechts, 3. Auflage, 2010, 8, beantwortet die Frage, ob das Wirtschaftsrecht ein eigenständiges Rechtsgebiet sei oder nur eine eklektische Ansammlung von Teilen anderer Rechtsgebiete bilde, als »nach wie vor in einem Übergangsstadium« stehend. So sei es weiter entwickelt als das Umweltrecht, »bei dem nur eine äußerliche Systematik nebeneinanderstehender Rechtsvorschriften erstellt werden kann«.

50 *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Auflage, 2004, 171 ff; *Raschauer/Wessely* (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2. Auflage, 2010, 19 ff; *Holzer/Reischauer*, Agrarumweltrecht, 2015, 13 ff; *Wagner* (Hrsg.), Umwelt- und Anlagenrecht Bd I, 2. Auflage, 2021, 85 ff; *Schmedl*, Umweltrecht, 2020, 36, bejaht, dass das (österreichische) Umweltrecht heute als eigenständiges Rechtsgebiet allgemein anerkannt ist, und keine bloße Aneinanderreihung einzelner Sachmaterien darstellt, da sich gemeinsame Strukturmerkmale (Ziele, Prinzipien und Instrumente des Umweltrechts) – quasi ein Allgemeiner Teil des Umweltrechts – herausgebildet haben. Insbesondere die allgemein anerkannten umweltrechtlichen »Prinzipien« (je nach Darstellung und Rechtsordnung Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip, Nachhaltigkeit, Integration/ganzheitliche Betrachtungsweise, Koordination, Lastengleichheit) werden meist ohne rechtstheoretische Reflexion als solche präsentiert. Für *Schmedl*, Umweltrecht, 2020, 64, haben sich aber diese umweltpolitischen »Leitprinzipien (Handlungsmaximen)« aufgrund ihrer zunehmenden Verrechtlichung in den letzten Jahren zu »echten Rechtsprinzipien« fortentwickelt.

51 Für das Umweltrecht *Kloepfer*, Umweltrecht³, 2004, Rn 40; für das Wirtschafts-(verwaltungs-)recht *Wiehöfner*, Artikel »Wirtschaftsrecht« und »Wirtschaftsverwaltungsrecht« in: *Görlitz* (Hrsg.), Handlexikon zur Rechtswissenschaft, 1974, 531 ff; *Funk*, Das Wirtschaftsverwaltungsrecht als Teil des Wirtschaftsrechts, 313 ff.

aber auch mit dem internationalen Recht verzahnt.⁵² Damit sind prinzipientheoretische Erkenntnisse, wie sie aus traditionellen Kategorien wie dem Privatrecht⁵³ oder den Grundrechtsnormen⁵⁴ gewonnen wurden, auf die Systembildung im Agrarrecht nur begrenzt übertragbar.

Gegenstand der Untersuchung ist die Erforschung systembildender Elemente des Agrarrechts aus deutscher, österreichischer und schweizerischer Perspektive. Es geht um das Aufspüren von Strukturprinzipien des Agrarrechts, in denen sich Eigenrationalitäten dieses Rechtsgebietes widerspiegeln, die es von anderen Rechtsgebieten abgrenzbar machen.⁵⁵ Voraussetzung dafür ist eine Auseinandersetzung mit der Begrifflichkeit und dem Wesen solcher Prinzipien sowie mit der Frage, ob nur *Rechtsprinzipien* als systemtragende Elemente in Betracht kommen (siehe Kap 5.) oder ob auch *Normen*, *Rechtsbegriffe* und *Rechtsinstitute* als für die innere Sinneinheit dieses Teilausschnitts der Rechtsordnung konstitutiv angesehen werden können (siehe Kap 6.). Vor der näheren Untersuchung von systembildenden Elementen im Agrarrecht sollen in der gebotenen Kürze einige allgemeine Grundfragen rechtlicher Systembildung behandelt werden.

2. Notwendigkeit rechtlicher Systembildung

Systembildung bedeutet ganz allgemein den Versuch, die Einheit und Ordnung eines bestimmten Sachgebietes mit rationalen Mitteln zu erfassen und darzustellen.⁵⁶ Das Recht bildet in seiner heutigen Ausprägung eine gewaltige und komplexe Stoffmasse, die schon aus Gründen einer (wenn auch nur annähernd erreichbaren) Überblickbarkeit und Zugänglichkeit nach einer Systematisierung verlangt.⁵⁷ Dabei ist zwischen einer umfassenden juristischen Systematisierung des *gesamten* Rechtsstoffes und

52 Holzer, Agrarrecht, 87 ff; Leidwein, Die Internationalisierung des Agrarrechts, in: Norer (Hrsg.), Agrarrecht im Lichte des öffentlichen Rechts, FS für Gottfried Holzer, 2007, 33 ff.

53 Vgl. Bydlinski, System und Prinzipien des Privatrechts, 1996; Bydlinski, Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff, 1991; Larenz/Canaris, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 1995.

54 Z.B. Alexy, Theorie der Grundrechte, 8. Auflage, 2018.

55 Busse, Von der agrarrechtlichen Theoriendiskussion zur agrarrechtlichen Strukturdiskussion – Überlegungen zur Viertaufgabe von Holzers »Agrarrecht«, in: Norer/Holzer (Hrsg.), Jahrbuch Agrarrecht 20 (2020), 312 ff.

56 Canaris, Systemdenken, 42.

57 Bydlinski, System, 3.

der Systembildung eines bestimmten Realitätsausschnitts des Rechts⁵⁸ wie z.B. des Wirtschaftsrechts oder des Agrarrechts zu unterscheiden.⁵⁹ Die Systemtauglichkeit derartiger Realitätsausschnitte ist allerdings einerseits von ihrer guten Abgrenzbarkeit mit Hilfe von möglichst trennscharfen Begriffen, andererseits von der Aufdeckung besonderer einheitsstiftender Wertungen bzw. Wertungstendenzen abhängig.

3. Offenheit rechtlicher Systeme

Ein Wesensmerkmal jedes rechtlichen Systems ist dessen Offenheit.⁶⁰ Da sich der Bestand an systematisch einzuordnenden Rechtsregeln (Normen) laufend ändert, nimmt das System ständig neue Elemente auf.⁶¹ Je mehr ein Rechtsgebiet im Fluss ist, desto volatiler wird naheliegender Weise die rechtswissenschaftliche Systembildung.⁶² Im Bereich des Agrarrechts wird diese Offenheit besonders deutlich, handelt es sich doch um ein Rechtsgebiet, das sich aus vielen heterogenen Teilgebieten zusammensetzt, die ihrerseits vielfach in Beziehung zu anderen Rechtsgebieten stehen.⁶³ In einer funktionalen Betrachtungsweise geht die Offenheit des Agrarrechts noch weiter, indem sie auch allgemeine Normen (»ius commune-Normen«) mit einbezieht, die kraft des berührten Lebenssachverhaltes spezifische Auswirkungen auf die Land- und Forstwirtschaft haben.⁶⁴

4. Äußere und innere Systeme

Bei der rechtlichen Systembildung wird regelmäßig zwischen äußeren und inneren Systemen unterschieden. Das äußere System dient nicht (oder nicht primär) dazu, die innere Sinneinheit des Rechts aufzudecken, son-

58 Bydlinski, System, 11, nennt in diesem Zusammenhang ua. Landwirtschaftsrecht, Tierrecht, Umweltrecht, Wirtschaftsrecht und Verbraucherrecht.

59 Bydlinski, System, 681.

60 Coing, Juristische Methodenlehre, 59; Canaris, Systemdenken, 61 ff.

61 Bydlinski, System, 22.

62 Holoubek/Potacs (Hrsg.) Öffentliches Wirtschaftsrecht, VI.

63 Winkler, Artikel »Agrarrecht«, HAR I, 85; Winkler, Agrarrecht - Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung?, in: Agrarische Rundschau 3/2002, 9 f.

64 Dazu ausführlich Holzer, Der funktionale Agrarrechtsbegriff – Erfahrungen und Erkenntnisse, in: Norer/Holzer (Hrsg.), Perspektiven des Agrarrechts. Festgabe für Manfred Welan, Jahrbuch Agrarrecht 17 (2017), 154 ff.

dern wird in seinem Aufbau durch das Bestreben nach einer möglichst klaren, übersichtlichen und damit anwendungsorientierten Darstellung und Gliederung des Rechtsstoffes bestimmt.⁶⁵

Dagegen geht es beim inneren System nach verbreitetem Verständnis um inhaltliche Begründungszusammenhänge zwischen einzelnen Teilelementen des Rechtsstoffes.⁶⁶ Voraussetzung für die Bildung innerer Systeme von größeren Realitätsausschnitten der Rechtsordnung ist das Vorhandensein von eigenständigen, für umfassendere Normenkomplexe grundlegenden Rechtsgedanken (»Prinzipien«).⁶⁷

Die von Fragen der Abgrenzbarkeit und Zweckmäßigkeit bestimmte äußere Systembildung ist von der für das innere System typischen Aufdeckung der prinzipiellen inhaltlichen Zusammenhänge zwischen den zum jeweiligen Rechtsstoff gehörigen Normen relativ unabhängig.⁶⁸ Hingegen setzen erfolgreiche Bemühungen um das Aufdecken eines inneren Systems eine abgeschlossene äußere Systematisierung notwendigerweise voraus.

a) Äußere Systembildung

Die Zugänge zur Bildung äußerer Systeme von Teilbereichen des Rechts sind vielfältig und davon geprägt, unter den Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit und Sinnhaftigkeit die Übersichtlichkeit und Zugänglichkeit eines gegebenen Rechtsstoffes zu verbessern.⁶⁹ Äußere Systembildung kann unter verschiedenen Gesichtspunkten erfolgen:

- a) nach *formalen* Kriterien (z.B. Privatrecht - öffentliches Recht bzw. nach den Schichten Internationales Recht, Unionsrecht und Nationales Recht),
- b) nach *kodifikatorischen, institutionellen oder didaktischen* Kriterien oder
- c) nach *inhaltlichen*, auf den Regelungsgegenstand bezogenen Kriterien.

65 Canaris, Systemdenken, 19.

66 Bydlinski, System, 4.

67 Bydlinski, System, 18.

68 Bydlinski, System, 24.

69 Bydlinski, System, 9

aa) Äußere Systembildung nach formalen Kriterien

Für den Bereich des Agrarrechts erweist sich eine äußere Gliederung nach formalen (rechtsstrukturellen) Kriterien als wenig ergiebig: die heterogene Agrarrechtsmasse ist geprägt von einer Gemengelage zwischen internationalem, unionalem und nationalem Recht, die eine sinnvolle Segmentierung nach einzelnen Rechtsschichten nicht zulässt. Als Beispiel sei auf das Beihilfenrecht der GAP verwiesen: dieses wird in dem vom WTO-Landwirtschaftsabkommen 1994⁷⁰ vorgegebenen Rahmen (insbesondere Kategorisierung in sog. »boxes«)⁷¹ auf der Grundlage des Art. 40 AEUV durch sekundärrechtliche Rechtsakte (EU-DirektzahlungsVO, delegierte und Durchführungsrechtsakte) ausgestaltet und auf deren Basis durch nationale Rechtsakte⁷² ergänzt und konkretisiert.⁷³

Auch eine Unterscheidung nach den Kategorien öffentliches Agrarrecht – privates Agrarrecht (Agrarzivilrecht), wie sie sich in der deutschen Agrarrechtstradition findet⁷⁴, ist von keinem signifikanten erkenntnistheoretischen oder praktischen Aussagewert. Historisch gesehen hat sich um das zivile Agrarrecht als traditionellen Kern des Agrarrechts⁷⁵ ab Ende des 19. Jh. eine stetig wachsende Schicht von dem öffentlichen Recht, insb. dem Verwaltungsrecht angehörenden agrarspezifischen Rechtsmaterien in den Bereichen Produktion, Marktregulierung, Agrarstruktur, Umweltrecht, Steuer- und Sozialrecht usw. herausgebildet, die dem nationalen Agrarrecht heute ein vorwiegend öffentlich-rechtliches Gepräge geben.

Eine weitere Relativierung erfährt die Unterscheidung öffentliches – privates Agrarrecht durch die unterschiedliche Umsetzung von Unionsrecht in den Mitgliedstaaten sowohl mit den Mitteln des öffentlichen Rechts als auch des Privatrechts. So etwa betreffend die Ländliche Entwicklung, die in Österreich im Rahmen der sog. Privatwirtschaftsverwal-

70 Übereinkommen über die Landwirtschaft vom 15. April 1994, ABl 1994 Nr L 336/22.

71 Dazu eingehend *Senti/Hilpolt*, WTO, 2. Auflage, 2017, Rn 1010 ff.

72 Für Österreich *Holzer*, Agrarrecht, 4. Auflage, 2018, 196 f.

73 Vgl. *Mittermüller*, Das Beihilfenregime der Europäischen Agrarpolitik, in: Jäger/Haslinger (Hrsg.), Jahrbuch Beihilferecht, 2018, 375 ff.

74 Teilweise wird nur der öffentlich-rechtliche Bereich als »Agrarrecht« bezeichnet und für den privatrechtlichen Teil der Begriff des »Landwirtschaftsrechts« gebraucht. Alternativ wird der Begriff des Landwirtschaftsrechts als Oberbegriff für alle agrarrechtlichen Regelungen verwendet – vgl. *Busse*, Agrarrecht, Rn 3. Nach *Grimm/Norer*, Agrarrecht, 4. Auflage, 14, wird der Begriff »Agrarrecht« als Oberbegriff gebraucht.

75 *Martínez/von Garmissen*, Agrarrecht, 2. Auflage, 2018, 2.