

José Martínez (Hrsg.)

# Reichweite und Grenzen des Agrarrechts

Gedächtnisschrift für Dr. Wolfgang Winkler



**Nomos**

SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND  
VERBRAUCHERSCHUTZRECHT

Herausgegeben vom Institut für Landwirtschaftsrecht  
der Universität Göttingen

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

Band 77

José Martínez (Hrsg.)

# Reichweite und Grenzen des Agrarrechts

Gedächtnisschrift für Dr. Wolfgang Winkler



**Nomos**

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

ISBN 978-3-8487-4969-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-9181-9 (ePDF)

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

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Am 4. November 2016 fand das Gedenksymposium für Dr. Wolfgang Winkler im historischen Gebäude der Staats- und Universitätsbibliothek statt. Den Rahmen hierfür boten die 7. Göttinger Gespräche zum Agrarrecht, die vom Institut für Landwirtschaftsrecht der Universität Göttingen durchgeführt wurden.

Die Veranstaltung gab zunächst Gelegenheit, die zahlreichen wissenschaftlichen Weggefährten von Wolfgang Winkler aus dem In- und Ausland gemeinsam mit seiner Familie, allen voran Frau *Edda Winkler-Lange* zu versammeln. Zugleich spiegelten die Beiträgen von *Prof. Dr. Dr. hc. Dieter Schweizer* als Präsident des European Council for Rural Law sowie von Frau *Prof. Dr. Gülcan Eraktan* von der Universität Ankara und von *Prof. Dr. Yoshiki Kurumisawa* von der Waseda-Universität in Tokyo die besondere persönliche und wissenschaftliche Verbundenheit der Agrarrechts-Gemeinschaft mit Wolfgang Winkler als einem ihrer herausragenden Vertreter wider.

Die thematische Ausrichtung der Tagung war geprägt vom Willen, das Agrarrecht als Rechtsgebiet dogmatisch zu untermauern und damit das Werk von Wolfgang Winkler fortzusetzen. Entscheidende Impulse für diesen inhaltlichen Teil stammen von einer Forschergruppe (*Prof. Dr. Gottfried Holzer, Prof. Dr. Roland Norer, Dr. Christian Busse und Prof. Dr. José Martínez*), die seit mehreren Jahren dieser Grundsatzfrage nachgeht.

Der vorliegende Tagungsband fasst die Ergebnisse der Tagung zusammen. Zugleich werden auch die aus der Sicht der Forschergruppe wichtigsten Beiträge von Dr. Winkler nachgedruckt. Leider war dies aus urheberrechtlichen Gründen nicht umfassend möglich. Umso herzlicher danken wir den Verlagen für die Genehmigung des Abdrucks der hier veröffentlichten Beiträge.

Das Gedenksymposium und die Veröffentlichung dieses Tagungsbandes wurden großzügig von der Landwirtschaftlichen Rentenbank gefördert. Hierfür danken wir herzlich. Unser Dank gilt auch dem Nomos-Verlag für die bewährte konstruktive Zusammenarbeit.

Göttingen, im Frühjahr 2018

*José Martínez*



## Inhalt

Wolfgang Winkler und „sein“ Agrarrecht <i>José Martínez</i>	9
Die Sonderrechtstheorie im Agrarrecht – Konzeptionelle Überlegungen zu ihrer Weiterentwicklung <i>Christian Busse</i>	19
Der funktionale Agrarrechtsbegriff nach dreißig Jahren <i>Gottfried Holzer</i>	63
Agrarrechtliche Sonderrechtstheorie, funktionale Theorie und das Recht des ländlichen Raums <i>Roland Norer</i>	111
Der Agrarrechtsbegriff aus Sicht der polnischen Agrarrechtswissenschaft <i>Roman Budzinowski</i>	133
Das agrarrechtliche Wirken von Dr. Winkler aus der Sicht Frankreichs und der Benelux-Staaten <i>Rudy Gotzen</i>	151
Reichweite und Grenzen des Agrarrechts. Teil 1: Gedenksymposium für Dr. Wolfgang Winkler (1937 – 2012). Aus der Sicht eines Schülers <i>Eggert Wiese</i>	153
Agrarrecht, agrarietà und Natur der Sache <i>Wolfgang Winkler</i>	159
Agrarrecht — Umweltrecht: Gegensatz oder Ergänzung? <i>Wolfgang Winkler</i>	211

*Inhalt*

Landwirtschaftsrecht: Ausnahmerecht oder besonderes Rechtsgebiet? — Dargestellt am Beispiel des Verhältnisses zwischen Bürgerlichem Recht und Landwirtschaftsrecht <i>Wolfgang Winkler</i>	249
Auszug aus Dr. Winklers Publikationsverzeichnis	265
Autorenverzeichnis	285

# Wolfgang Winkler und „sein“ Agrarrecht

*Prof. Dr. José Martínez*

## *Inhalt*

1.	Zur Person	9
2.	Zum Wirken	10
	a) Der Gegenstand und die Stellung des Agrarrechts	11
	b) Das landwirtschaftliche Eigentum	13
	c) Vergleichendes Agrarrecht	15

### *1. Zur Person*

*Dr. Wolfgang Winkler* wurde am 15. September 1937 in Remscheid geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Marburg, Innsbruck, München von 1955 bis 1959 und dem Referendariat 1960-1964 schloß er 1967 seine Promotion an der Juristischen Fakultät der Universität München ab. Zwischenzeitlich übernahm *Dr. Wolfgang Winkler* 1965 die laufenden Geschäfte des Instituts, die er bis 2003 leitete. Damit schuf er eine Verbindung zwischen seinem Namen und dem Institut für Landwirtschaftsrecht, die bis heute fortbesteht und von der das Institut bis heute zehrt. Man kann ohne Übertreibung sagen, dass das Institut weltweit als der Ort gesehen und bewertet wird, in dem *Wolfgang Winkler* bis zu seinem Tod 2012 gearbeitet und geforscht und von wo aus er das Agrarrecht in Deutschland, in Europa und weltweit nachhaltig geprägt hat.

50 Jahre nach dem Beginn seiner Tätigkeit möchte das Institut an das Wirken von *Wolfgang Winkler* erinnern. Wir benutzen hierzu einen Rahmen, dessen Beginn er noch erlebt und auch aktiv mitgestaltet hat. Die *Göttinger Gespräche* fanden 2016 zum siebten Mal statt. *Wolfgang Winkler* erlebte noch die ersten zwei Veranstaltungen und hielt bei der Jubiläumstagung aus Anlass des 50 jährigen Bestehens des Instituts selbst den Vortrag, indem er diese Zeit zusammenfasste und ausgewertete.

Die Publikation soll wie auch bereits die Tagung durch ihre inhaltliche Ausrichtung, aber auch durch die personelle Zusammensetzung der Refe-

renten sein Wirken widerspiegeln. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung haben wir uns nicht anmaßen wollen, seine vollständige wissenschaftliche Durchdringung des Agrarrechts als Querschnittsmaterie, die ihm in einzigartigerweise gelungen ist, widerzuspiegeln. Vielmehr soll die Tagung dazu dienen, etwas in die Tiefe zu gehen.

Dazu haben wir uns zwei Schwerpunkte ausgesucht, die exemplarisch sind: zunächst das vergleichende und europäische Agrarrecht. Wer *Wolfgang Winkler* aus seiner rationalen und wissenschaftlich nüchternen Art und Weise hervorlocken und leidenschaftlich argumentieren sehen wollte, der musste das Thema auf die Rechtsvergleichung lenken. Hier verband sich seine besondere Begabung für Sprachen mit der bis zuletzt unbändigen Neugier um ausländische Rechtssysteme. Im Ausland fand er auch die vollumfassende Anerkennung als Wissenschaftler, die ihm in unserem deutschen akademischen System mangels Professur versagt blieb.

In einem zweiten Teil soll die Konzeptionalisierung des Agrarrechts im Mittelpunkt stehen. Diese Auseinandersetzung ist existenziell für das Agrarrecht, das nicht zum traditionellen Kanon der juristischen Rechtsgebiete gehört.

## 2. *Zum Wirken*

Es wäre nicht im Sinne von *Herrn Winkler* gewesen, seine Person in den Mittelpunkt einer Tagung zu stellen. Das widersprach seinem bescheidenen und sich selbst immer zurückstellenden Art und Verhalten. Ihm ging es um die Sache, das Recht der Landwirtschaft, vom traditionellen Landwirtschaftsrecht bis hin zum Agrarrecht sogar einschließlich neuerer Tendenzen wie z.B. die »*agrarietá*«, die er bis zuletzt scharf sprachlich vom Agrarrecht abgrenzte. Wir entsprechen seinem Willen, wenn ich mich nun aus einer deutschen Perspektive seinem Wirken und den Tätigkeitsfeldern zuwende, die in dem Mittelpunkt seiner Tätigkeit standen.

Betrachtet man sein Werk und seine Vortragstätigkeit, so kann man feststellen, dass *Wolfgang Winkler* zu fast sämtlichen Bereichen des Agrarrechts geforscht, publiziert und vorgetragen hat. Gleichwohl lassen sich einzelne Schwerpunkte finden, denen er sich umfassend gewidmet hat. Dazu gehören 1. der Gegenstand und die Stellung des Agrarrechts, 2. das landwirtschaftliche Eigentum, 3. das Bodenrecht – und hier vom Eigentum bis zur Pacht, 4. die Rechtsformen der Kooperation in der Landwirtschaft, 5. das landwirtschaftliche Sondererbrecht und 6. das Agrarumweltrecht.

Diese Bereiche hat *Dr. Winkler* sowohl aus einer nationalen als auch einer europäischen und rechtsvergleichenden Perspektive untersucht.

Im Folgenden sollen einzelne dieser Bereiche kurz beleuchtet und zugleich festgestellt werden, wie die von *Dr. Winkler* geprägten Ansätze bis heute nachhaltig fortwirken bzw. wie sich die von ihm aufgezeigten Gefahren realisiert haben.

#### a) *Der Gegenstand und die Stellung des Agrarrechts*

Wenden wir uns dem ersten Problem- und Forschungsbereich zu: dem Gegenstand und der Stellung des Agrarrechts. *Wolfgang Winkler* hat immer scharf zwischen dem Landwirtschaftsrecht und dem Agrarrecht differenziert. Zum Landwirtschaftsrecht zählte er die traditionellen Materien des besonderen landwirtschaftlichen Privatrechts. Das Landwirtschaftsrecht stellte somit aus seiner Perspektive einen engeren Begriff im Vergleich zum Agrarrecht dar. In seiner pragmatischen Herangehensweise beantwortete er differenziert die Frage, ob das Landwirtschaftsrecht als Ausnahme- oder als Sonderrecht gesehen werden kann. Zu Recht verwies er auf zahlreiche Ausnahmeregelungen im allgemeinen Privatrecht. Hier prägen weiterhin die allgemeinen zivilrechtlichen Grundsätze die Anwendung dieser BGB Normen auf agrarrechtliche Sachverhalte. Als eigenständiges Sonderrecht sah *Winkler* die Bewertung landwirtschaftlicher Betriebe im Erb- und Familienrecht, die vom Ertragswert bestimmt werden. Sonderrechtliche Regelungen finden sich zum Beispiel weiterhin dort, wo der Gesetzgeber regulierend in die landwirtschaftliche Verträge eingreift, und dadurch die Vertragsfreiheit der Landwirte eingrenzt. Der Agrarbereich ist daher nach *Winkler* noch weitgehend den Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs unterworfen. Gleichwohl erkannte er eine Entwicklung hin zu einem immer stärkeren Sonderrecht.

Die Zuordnung einer Norm zum Rechtsgebiet Agrarrecht oder Zivilrecht kann aus der Sicht *Winklers* nicht gegenstandsbezogen erfolgen, sondern bedarf einer überpositiven Begründung. Dabei handelt es sich nicht, wie zutreffend betont, um ein reines akademisches Gedankenspiel. Es hat konkrete Auswirkungen. Sie soll ermöglichen, dass Agrarrechtsnormen durch die Behörden und die Gerichte auch agrarrechtlich ausgelegt und angewandt werden. Insbesondere im Hinblick auf neuere Entwicklungen sollen darüber hinaus weitere Anwendungsbereiche des Agrarrechts gesteckt werden. Schließlich schafft eine überpositive Grundlegung des

Agrarrechts den Rahmen, das geltende positive Recht und seine Anwendungspraxis kritisch zu hinterfragen oder seine Angemessenheit und Sachgerechtigkeit zur Lösung der anstehenden Probleme zu überprüfen. *Winkler* war der Auffassung, dass eine induktive Methode, mit der man die verschiedenen positivrechtlichen Normen des Agrarrechts analysiert und einen gemeinsamen Kern feststellt, für eine rechtsvergleichende Begründung einer Theorie des Agrarrechts und der Begründung seines Gegenstandes kaum geeignet sei. Sie sei viel zu sehr von den willkürlichen Festsetzungen des Gesetzgebers in den einzelnen Staaten abhängig. Er hat daher versucht, die Theorie des Agrarrechts vom positiven Recht zu lösen und damit ein wissenschaftliches Fundament zur Erklärung der Besonderheiten des Agrarrechts zu schaffen.

In seiner Abgrenzung zum Konzept der »*agrarietá*«, das von *Antonio Carozza* entwickelt wurde, wird deutlich, dass *Winkler* die Besonderheit des Agrarrechts in der öffentlichen Funktion der Landwirtschaft sieht. Das Konzept der »*agrarietá*« sieht das Wesensmerkmal des Agrarrechts in der biologischen Gesetzmäßigkeit dieser Urproduktion, die der Mensch nur teilweise beherrschen kann. Dieses sei ein Faktum, das in der Tat eine Besonderheit der Landwirtschaft als ökonomisches Handeln von anderen ökonomisch relevanten Handlungen abgrenzt. Es lässt dadurch die Agrarökonomie zu einem der schwierigsten und komplexesten Materien der Wirtschaftswissenschaften werden. *Winkler* hat sich aber entschieden gegen das Konzept der »*agrarietá*« ausgesprochen. Das Konzept sei rein ökonomisch und naturwissenschaftlich konzipiert, es vernachlässige jedoch die Bedeutung des sozialen Faktors. Für die Landwirtschaft sei nach Ansicht *Winklers* nicht nur die Ausnutzung biologischer Prozesse maßgeblich, sondern der Umstand, dass damit eine Aufgabe für die Gesellschaft erfüllt werde, indem der Produktionsprozess gesellschaftlich organisiert sei. Die Landwirtschaft stellt daher aus Sicht *Winklers* eine enge Verbindung von natürlichen Prozessen und ihrer Organisation in der sozialen und wirtschaftlichen Sphäre dar.

Die Besonderheiten des Landwirtschaftsrechts herauszuarbeiten hat aber nicht nur, wie bereits dargelegt, eine dogmatische Funktion. Es spielen bei der Auslegung eine entscheidende Rolle: so leidet zum Beispiel das Tierschutzrecht derzeit darunter, dass es kein spezifisches, allgemeines landwirtschaftliches Nutztierschutzrecht gibt. Dies bedeutet, dass das Tierschutzrecht als allgemeines Gesetz wahrgenommen wird und dass seine vielfältigen unbestimmten Rechtsbegriffe daher nicht agrarspezifisch interpretiert werden, auch wenn sie einen agrarbezogenen Gegenstand ha-

ben. Nehmen wir zum Beispiel § 1 Tierschutzgesetz, wonach niemand einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen darf. Hier erfolgt die Auslegung des vernünftigen Grundes nach allgemeinen Grundsätzen. Anders ausgedrückt: die Behandlung eines Mastschweines folgt den gleichen Grundprinzipien wie die Behandlung eines Meerschweinchen, ohne dass diese Tiere jenseits der sprachlichen Ähnlichkeit etwas gemeinsam hätten. Das hat zur Folge, dass es zu Fehlinterpretationen und Fehlentwicklungen kommt, die zulasten der Landwirtschaft gehen.

Ein anderes Beispiel hat politisch-institutionelle Auswirkung, auf die *Winkler* in verschiedenen Veröffentlichungen hingewiesen hat. Es betrifft das Verhältnis zwischen Umweltrecht und Agrarrecht. Hier sah *Winkler* die Gefahr einer Vereinnahmung des Agrarrechts durch das Umweltrecht. Und in der Tat dominiert das Umweltrecht in den letzten Jahren immer stärker das Landwirtschaftsrecht. Ein eigenständiges Agrarumweltrecht findet sich nur punktuell wieder. Im Lichte dieser Entwicklung greifen die allgemeinen Grundsätze und Erwägungen eines Landschaftsschutzes durch umweltrechtliche Aspekte immer stärker in die Landwirtschaft ein und übersehen dabei den Kunden und die ökonomischen Besonderheiten, denen die Landwirtschaft unterliegt. Beispiel sind die derzeitigen Planungen des BMU zu Stallbauten im Außenbereich. Und es ist mittlerweile eine geläufige Meinung, dass es durchaus Sinn ergeben würde, dass Umwelt- und Landwirtschaftsministerium zusammenzulegen. Österreich hat vergleichbares mit dem Lebensministerium absolviert, in dem es nun die Eigenständigkeit der betriebswirtschaftlichen Orientierung der Landwirtschaft vollends aufgegeben hat.

#### b) *Das landwirtschaftliche Eigentum*

Wenden wir uns einer weiteren Frage zu: dem landwirtschaftlichen Eigentum. *Winkler* verfasste für das »*Handwörterbuch des Agrarrechts*« einen Beitrag über das landwirtschaftliche Eigentum. Bereits beim *VI. Europäischen Agrarrechtskongress des C.E.D.R.* 1971 in Luxemburg legte *Winkler* einen Landesbericht zum Thema »*Die Beschränkungen des Eigentums im Hinblick auf die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe und die ländliche Raumordnung*« vor. Für den *VII. Europäischen Agrarrechtskongress des C.E.D.R.* 1975 in Paris erstellte *Dr. Winkler* einen Landesbericht zum Thema »*Der Weg des Bodeneigentums*«. Zum *VIII. Internationalen*

*Kongress für Rechtsvergleichung* 1970 in Pescara reichte *Winkler* einen Landesbericht über Maßnahmen zur zweckmäßigen Nutzung landwirtschaftlichen Bodens in der Bundesrepublik Deutschland ein. Außerdem übernahm er für Neuauflagen des Handwörterbuchs der Raumforschung und -ordnung sowie des *Evangelischen Soziallexikons* das Stichwort »*Bodenrecht*«.

*Wolfgang Winkler* verweigerte in seinen Kommentierungen dem landwirtschaftlichen Eigentum zu Recht eine spezifische rechtliche Kategorisierung verweigert. Im Gegensatz zu anderen Rechtssystemen, wie z.B. in China, unterscheiden wir nicht zwischen landwirtschaftlichem und nichtlandwirtschaftlichem Grundeigentum auf Verfassungsebene. Betrachten wir aber die verfassungsrechtliche Rechtsprechung in Deutschland, sehen wir, dass das Bundesverfassungsgericht diesem Eigentum eine spezifische Behandlung zukommen lässt.

Die Landwirtschaft weist naturgemäß bereits durch ihren Bezug zum Grund und Boden eine besondere Gemeinschaftsbezogenheit auf, die die individualistische Betrachtung zurückstellt. Und so hat auch *Karl Kroeschell* in den fünfziger Jahren zutreffend festgestellt, dass das »*Wesen des landwirtschaftlichen Eigentums in hohem Maße durch seine Pflichtbindungen bestimmt*« werde. Diese gesellschaftliche Dimension des landwirtschaftlichen Bodens hat das BVerfG in seiner Entscheidung zum GrdstVG deutlich formuliert:

»Die Tatsache, daß der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.«<sup>1</sup>

Grund und Boden dürfen damit, so das BVerfG, weiterreichenden Beschränkungen unterliegen als andere Eigentumsgüter<sup>2</sup>. Diese Aussage ist in einer solch pauschalen Form kritisch zu hinterfragen. Denn es vermag nicht verständlich zu sein, dass urbanes Bauland für Wohnraum nicht ebenso, wenn nicht gar noch unvermehrbarer ist. Darüber hinaus mag der Boden quantitativ unvermehrbar sein, die Nutzungsmöglichkeiten des Bodens lassen sich indes durch Ertragssteigerungen als Folge effizienterer

---

1 BVerfGE 21, 73/82 f.

2 BVerfGE 21, 73 (83 f.); 52, 1 (32 f.); 95, 64 (85ff.).

Düngung und durch weitere Intensivierungsmaßnahmen erheblich steigern und damit »vermehrten«. Im Lichte der Nachhaltigkeitsdebatte ist heute offensichtlich, dass auch andere Wirtschaftsgüter nicht »unbeschränkt vermehrbar« sind. Es kommt daher nicht auf Vermehrbarkeit an, sondern darauf, ob und wie der Markt bestehende Knappheiten bewältigt. Hinter der Unvermehrbarkeitsthese der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung steht damit im Grundsatz ein Misstrauen gegen die Funktionsfähigkeit des landwirtschaftlichen Grundstücksmarktes und ein grundsätzliches Wohlwollen gegenüber dem Erhalt der bestehenden Agrarstruktur.

Die soziale Dimension des landwirtschaftlichen Grundeigentums ist damit meines Erachtens mit dieser seitdem unreflektiert wiederholten Aussage des BVerfG nicht zu begründen. Sie wäre indes mit agrarstrukturellen, regionalpolitischen, ökologischen oder kulturellen Argumenten zu begründen, die mit den Funktionen der Landwirtschaft einhergehen. Hier hat *Wolfgang Winkler* erhebliche Vorarbeiten geleistet, die nunmehr einer weiteren Konkretisierung bedürfen.

Ein besonderer verfassungsrechtlicher Schutz der Landwirtschaft besteht nicht. Das war bisher unproblematisch, da ein Grundkonsens in der Gesellschaft bestand, die Landwirtschaft zu fördern und zu erhalten. Dieser Grundkonsens schwindet. Dies ist insbesondere im Bereich der Tierhaltung erkennbar, die zwar rechtlich nicht mehr unter die Landwirtschaft gerechnet wird, jedoch gesellschaftlich der Landwirtschaft zugerechnet wird. Hier sind die derzeitigen Entwicklungen, die eine Begrenzung derartiger Tierhaltungsformen baurechtlich festlegen, ein Beleg dafür, dass mittlerweile auch in der Politik dieser Grundkonsens nicht mehr besteht.

### *c) Vergleichendes Agrarrecht*

Abschließend möchte ich noch zum vergleichenden Agrarrecht ein paar Gedanken teilen. Rechtsvergleichung ist nicht unproblematisch. Soweit sich die Rechtsordnungen auf Gesetze stützen, die vom spezifischen Staatsvolk unmittelbar oder mittelbar – parlamentarisch – kreiert worden sind, ist eine Berufung auf universelle Prinzipien problematisch. Denn diese Prinzipien können dem Handeln des demokratischen Souveräns nicht ohne weiteres entgegengehalten werden. Diese relative Betrachtung führte dazu, sich mit den nationalen Rechtsordnungen als landestypische Ausformungen des gesellschaftlichen/nationalen Zusammenlebens zu beschäftigen. Damit ist aus diesem Blickwinkel bereits grundsätzlich eine Ver-

gleichbarkeit der nationalen Rechtsstaatsordnungen ausgeschlossen. Die nationale Rechtsordnung ist somit von der Rechtswissenschaft in ihrer (vermeintlichen) landestypischen Originalität behütet und daher vor fremden Zugriffen geschützt worden. So beklagte der Göttinger Rechtsgelehrte *Rudolf von Jhering* Mitte des 19. Jahrhunderts, die Rechtswissenschaft sei »zur Landesjurisprudenz degradiert«, zu einer »demütigenden, unwürdigen Form für die Wissenschaft«. Bis heute lebt diese Vorstellung in der Lehre vom *expressivism* fort, die vor allem in den Vereinigten Staaten vertreten wird. Ziel ist, die spezifischen Eigenarten der jeweiligen Rechtsordnung derart zu betonen, dass eine Vergleichbarkeit im Ergebnis nicht mehr angenommen werden kann. Erst mit dem Grundgesetz und seinem vom Aufklärungsgedanken geprägten Ansatz der offenen Staatlichkeit erreicht dieser u.a. von Göttingen mitgetragene Aufklärungsprozess seine volle Entfaltung. *Wolfgang Winkler* hat diese offene Perspektive immer gepflegt und gelebt, in dem er uns in Deutschland die agrarrechtlichen Entwicklungen insbesondere Frankreichs, Belgiens, Italiens, der Türkei, Japans, der USA und der Niederlande näher brachte und in diesen Ländern wiederum das deutsche Agrarrecht erläuterte. Hervorzuheben ist auch seine Tätigkeit in diesem Zusammenhang an der Sorbonne in Frankreich, die Frucht seiner wissenschaftlichen sowie persönlichen Verbundenheit zu *Prof. Joseph Hudeault* war. Dabei war es ihm nie ein Anliegen, zu gefallen. In seiner prägenden, objektiven Betrachtung hat er sich unvoreingenommen den Rechtssystemen gestellt. Zugleich hat er in vorbildlicher Weise einen Fehler vermieden, der sich leider in der Rechtsvergleichung immer wieder findet: die bloße formale Vergleichung am Wortlaut der Norm. *Winkler* hat immer das gelebte Agrarrecht gesucht und untersucht. Dieses hat er sich durch seine persönlichen Kontakte zu den einzelnen Ländern aber insbesondere auch durch seine einzigartige Sprachbegabung selbst erschlossen und damit einen einzigartigen Blick auf die Realität des Agrarrechts insbesondere in den Mitgliedstaaten der *Europäischen Union* gewinnen können. Im Mittelpunkt seiner rechtsvergleichenden Untersuchungen standen das Pachtrecht aber auch generell das Bodenrecht. Ein einzigartiges Forum für diese Rechtsvergleichung, dem er sein Leben lang verbunden blieb, war der *CEDR*, indem er die Gelegenheit fand, sich in periodischen Abständen vertieft entweder selbst als Vortragender in Berichten mit rechtsvergleichenden Fragestellungen auseinanderzusetzen oder aber auch - sich wie immer selbst zurücknehmend - als bloße Zuhörer. Auf diesen Kongressen traf er auch seine Freunde und Kollegen, für die er immer ein wertvoller

Ansprechpartner und Berater war und bis heute das Gesicht des deutschen Agrarrechts in einer sich globalisierenden Welt war.

In einer solchen Welt zehren wir bis heute von den Erkenntnissen, die uns *Wolfgang Winkler* über die ausländischen Rechtsordnungen geliefert hat und die uns viele Gemeinsamkeiten zwischen den staatlichen Regelungen erkennen lassen, zugleich aber auch die Besonderheit des fremden Rechts eröffnen und ein Verständnis dafür ermöglichen.



# Die Sonderrechtstheorie im Agrarrecht – Konzeptionelle Überlegungen zu ihrer Weiterentwicklung

Christian Busse\*

## Inhalt

I. Einführung	19
II. Zweck des Agrarrechtsbegriffs	21
III. Der Fachanwalt für Agrarrecht	22
IV. Die Zweitauflage des Münchener Fachanwaltshandbuchs für Agrarrecht	26
V. Winklers Begriffsbemühungen als Anknüpfungspunkt	30
VI. Winklers Ablehnung der Funktionalrechtstheorie	37
VII. Winklers sonderrechtlicher Ansatz	41
VIII. Weiterentwicklung der Sonderrechtstheorie	47
IX. Schlussbemerkungen	55

## I. Einführung

Das Zuschneiden von Rechtsgebieten ist eine Kernaufgabe der Rechtswissenschaft. Es erscheint generell ratsam, einen Stoff zunächst zu sammeln und zu ordnen, bevor er im Detail analysiert wird. Zumeist entstehen Rechtsgebiete nicht geplant, sondern in einem organischen und langwierigen Prozess. Zugleich sind sie selten statisch. Denn mit den Zeit- und damit Rechtsumständen wandeln sich Rechtsgebiete, so dass die Rechtswis-

---

\* Der Autor ist Referent im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Lehrbeauftragter an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn sowie Dozent für den Fachanwalt Agrarrecht an der Hagen Law School. Der Beitrag gibt in erheblich erweiterter Form einen Vortrag wieder, den der Verfasser am 4.11.2016 im Rahmen der Tagung »Reichweite und Grenzen des Agrarrechts – 7. Göttinger Gespräche zum Agrarrecht« des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Georg-August-Universität Göttingen gehalten hat. Einige Aspekte der Diskussion auf der Tagung sind in dem Beitrag aufgegriffen. Vorliegend geäußerte Ansichten sind rein persönlicher Natur.

senschaft ständig zu hinterfragen hat, ob ihr Stoff noch angemessen geordnet ist. Die Wandlungen betreffen dabei regelmäßig nicht den Kern eines Rechtsgebietes, sondern dessen Ränder und vor allem die Abgrenzung zu anderen Rechtsgebieten. Außerdem ist die Herausbildung neuer Rechtsgebiete zu berücksichtigen.

Das Zuschneiden des Rechtsgebiets Agrarrecht ist ein besonders interessanter, aber auch schwieriger Fall. Obwohl mit dem Entstehungsbeginn des modernen Agrarrechts vor rund zweihundert Jahren beständig die Frage im Raum stand, was unter Agrarrecht zu verstehen ist, und die Beantwortung dieser Frage zu teils sehr unterschiedlichen Zuschnitten geführt hat, kam es zu keinem eingehenden rechtswissenschaftlichen Diskurs über diese Frage. Soweit für den Verfasser ersichtlich existiert in Deutschland – anders als in Österreich – keine einzige juristische Monographie, die sich der Problematik für das deutsche Agrarrecht tiefgehender widmet. Daher musste sich der Verfasser die erforderlichen Grundlagen erst selbst schaffen, um die Frage, welcher Agrarrechtsbegriff aus seiner Sicht zu bevorzugen ist, beantworten zu können. Die daraus entstandene Schrift »*Sonderrechtlicher und funktionalrechtlicher Ansatz im agrarrechtlichen Widerstreit*«, die im Frühjahr 2016 erschienen ist<sup>1</sup>, unternimmt es zunächst, die Entwicklung der letzten zweihundert Jahre zu beschreiben, um anschließend eine Theoriendiskussion zu führen.

Vorliegend sollen nicht die Inhalte dieser Schrift wiederholt, sondern auf ihnen aufbauend einige wichtige Aspekte hervorgehoben und vertieft werden. Zunächst sei erläutert, warum es sinnvoll ist, über den Agrarrechtsbegriff zu diskutieren (II.). Als diesbezüglich besonders betrachtenswert erscheinen das curriculum des Fachanwalts für Agrarrecht von 2009 (III.) und damit zusammenhängend die Zweitaufgabe des Münchener Fachanwaltshandbuchs für Agrarrecht von 2016 (IV.). Anschließend werden das Handwörterbuch des Agrarrechts von 1982, in das sich *Winklers* wegweisender Artikel zur Definition des Agrarrechts eingebettet findet (V.), sowie die Ablehnung des funktionalrechtlichen Ansatzes durch *Winkler* dargestellt (VI.). Es folgt eine Analyse des sonderrechtlichen Ansatzes in der Gestalt, wie ihn *Winkler* verstanden hat, um die Stärken und

---

1 *Busse*, Sonderrechtlicher und funktionalrechtlicher Ansatz im agrarrechtlichen Widerstreit – Ein Beitrag zur agrarrechtlichen Systembildung, 2016; s. zum französischen Agrarrechtsbegriff *ders.*, Gedanken zur französischen Agrarrechtskonzeption anhand des Code Rural und dessen Bewertung durch Jean Mégret, Jahrbuch Agrarrecht 2017 – Perspektiven des Agrarrechts: Festgabe für Manfred Welan, 185.

Schwächen des Ansatzes offenzulegen (VII.). Darauf kann der Versuch aufbauen, den sonderrechtlichen Ansatz fortzuentwickeln (VIII.). Einige Schlussbemerkungen beenden den Beitrag (IX.).

## *II. Zweck des Agrarrechtsbegriffs*

Bezeichnet sich ein Jurist als Agrarrechtler, so wird dieser Person sicherlich allgemein eine erhöhte Kompetenz in Bezug auf das Agrarrecht zugesprochen. Um im Bereich der Rechtsanwaltschaft für einen gewissen Qualitätsstandard zu sorgen, wurde der Fachanwalt für Agrarrecht entwickelt. Im universitären Bereich existiert das Göttinger Institut für Landwirtschaftsrecht, dessen Bezeichnung ebenfalls impliziert, dass es eine besondere Kompetenz im Bereich des Agrarrechts besitzt. Auch die sich als Lehr- oder Handbücher zum Agrarrecht bezeichnenden Veröffentlichungen bringen die Annahme mit sich, dass sie das Agrarrecht behandeln. Dasselbe gilt für die derzeit vorhandenen drei deutschen agrarrechtlichen Zeitschriften »Agrar- und Umweltrecht«, »Recht der Landwirtschaft« und »Briefe zum Agrarrecht«. Die Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht impliziert mit ihrer Namenswahl gleichfalls die Pflege des Agrarrechts.

Mithin wird an zahlreichen Stellen vorausgesetzt, dass es ein eigenständiges Rechtsgebiet Agrarrecht gibt. Die nähere Bestimmung dieses Rechtsgebietes ist erforderlich, um den Inhalt der jeweiligen Tätigkeit – Agrarrechtsanwalt, Agrarrechtsinstitut, Agrarrechtsbuch, Agrarrechtszeitschrift und Agrarrechtsgesellschaft – festzulegen. Es liegt nahe, hierbei nicht jeweils unterschiedliche Festlegungen vorzunehmen, sondern einen übergeordneten Begriff des Agrarrechts zu nutzen. Dies führt zu der Aufgabe der Rechtswissenschaft zurück, das Rechtsgebiet Agrarrecht zu bestimmen, so wie es auch mit unzähligen anderen Rechtsgebieten geschehen ist. Auf diese Weise kann das Agrarrecht einen Bestandteil der Gesamtsystematik der Rechtsordnung bilden.

Die Rechtsgebietsbestimmung stellt ein wichtiges Systemelement der Rechtswissenschaft dar. Denn auf diese Weise können Leitbegriffe für einzelne Rechtsgebiete festgestellt werden, deren einheitliche Handhabung und Auslegung wesentlich zur Durchsetzung des Gerechtigkeitsgedankens und damit zur Akzeptanz der Rechtsordnung beiträgt. Ein systematisch gut erschlossenes Rechtsgebiet erleichtert sowohl den Erwerb von Rechtskenntnissen als auch die Rechtsanwendung. Gleich oder ähnlich gelagerte Problemkonstellationen werden eher erkannt und können dadurch schnell-

ler einer Lösung zugeführt werden. Die Gesetzgebung profitiert ebenfalls von einem systematisch näher gegliederten Rechtsgebiet, indem Doppelregelungen vermieden werden und Bezugnahmen eher möglich sind. Mithin erscheint eine eingehendere Befassung mit der Frage, wie genau das Rechtsgebiet Agrarrecht zugeschnitten sein soll, fast unabdingbar.

Sinnvollerweise sollte das Agrarrecht einen eigenständigen Kern besitzen, der sich möglichst wenig mit anderen Rechtsgebieten überschneidet. Optimal erscheint ein sofort einleuchtender Ankerpunkt, von dem aus die nähere Ausgestaltung des Rechtsgebietes Agrarrecht vorgenommen werden kann. Da es in Deutschland an einer geschlossenen Kodifikation des Agrarrechts – einem so genannten Agrargesetzbuch – oder zumindest einer Teilkodifikation fehlt, ist ein anderer Ankerpunkt zu suchen. Allgemein dürfte diesbezüglich von der Landwirtschaft ausgegangen werden. Demnach wäre das Agrarrecht dasjenige Recht, das die Landwirtschaft regelt.

Eine nähere Betrachtung dieser sehr allgemeinen Definition führt allerdings schnell dazu, dass eine noch genauere Bestimmung erforderlich ist. Zwar können durch die Bezugnahme auf die Landwirtschaft bereits benachbarte Wirtschaftsbereiche wie die Fischwirtschaft und die Forstwirtschaft ausgenommen werden. Es bleiben jedoch Fragen wie die, ob das Wasserrecht, das Lebensmittelrecht oder das ländliche Infrastrukturrecht noch zum Bereich des Agrarrechts gehören. Dies führt zu der Überlegung, was unter Landwirtschaft zu verstehen ist. Je nachdem, was als Landwirtschaft angesehen wird, folgen daraus erheblich voneinander abweichende Inhalte des Agrarrechts. Es liegt mithin ein dem Agrarrecht vorgelagerter Begriff vor, der wesentlich über die Reichweite und Grenzen des Agrarrechts mit entscheidet. Um diese Problematik näher vor Augen zu führen, sei das curriculum des Fachanwalts für Agrarrecht in den Blick genommen.

### *III. Der Fachanwalt für Agrarrecht*

Als die Fachanwaltsordnung für den Fachanwalt Agrarrecht 2007/08 entworfen und 2009 beschlossen wurde, gab es in Deutschland keine eingehende Diskussion über die Reichweite des Agrarrechts. Die letzte derartige Debatte, die allerdings nicht besonders tiefgehend geführt worden war, lag mehr als zwanzig Jahre zurück. Rückblickend erscheint es so, als habe der Zuschnitt des Fachanwalts für Agrarrecht auf einem kaum vorhande-

nen rechtstheoretischen Fundament stattgefunden. Die damals vom Verfasser vorgebrachten rechtssystematischen Einwände gegen den Entwurf der Fachanwaltsordnung für Agrarrecht konnten daher nicht auf einen entsprechenden Diskurs verweisen. Erst nach dem Erlass der Fachanwaltsordnung für Agrarrecht rückten im Rahmen der Ausgestaltung der zugehörigen Fachanwaltslehrgänge und Fachanwaltshandbücher die konzeptionellen Fragen mehr ins Bewusstsein. Mit dem daran anknüpfenden Aufsatz des Verfassers »*Boom der Agrarrechtshandbücher*« von 2014 und der Reaktion von *Holzer*, der auf die Erforderlichkeit hinwies, den vor allem in Österreich vertretenen funktionalrechtlichen Ansatz in die Diskussion miteinzubeziehen, wurde die inzwischen als Busse-Holzer-Kontroverse bezeichnete Debatte<sup>2</sup> ausgelöst, die sich über mehrere Publikationen erstreckte und zu der nunmehrigen Göttinger Tagung über den Agrarrechtsbegriff geführt hat.

Ein Hauptproblem bei der Systematisierung des Agrarrechts ist, dass es sich jedweder Schwerpunktsetzung in einer der klassischen übergeordneten Rechtskategorien entzieht. Denn es besteht gleichermaßen aus öffentlichem Recht und Privatrecht sowie aus deutschem Recht und EU-Recht. Zudem kennt es Elemente des Strafrechts, des Völkerrechts und des Landesrechts. In zahlreichen Rechtsbereichen des Agrarrechts sind mehrere dieser Ebenen vertreten. Die Fachanwaltsordnung für Agrarrecht wählt in ihrem zentralen § 14 m Fachanwaltsordnung (FAO), der die »*nachzuweisenden besonderen Kenntnisse im Agrarrecht*« regelt, einen größtenteils an den genannten Ebenen orientierten Ansatz, durch den die Einheit einzelner Rechtsbereiche des Agrarrechts unglücklich durchbrochen wird. So enthält § 14 m FAO in Nr. 1 eine Liste des »*agrarspezifischen Zivilrechts*« und in Nr. 2 eine solche des »*agrarspezifischen Verwaltungsrechts*«. Nr. 3 führt pauschal »*agrarspezifisches Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht*« an. Nr. 4 listet in drei schwer nachvollziehbaren Unterpunkten »*agrarspezifisches EU-Recht einschließlich der Umsetzung in nationales Recht*« auf. Nr. 5 nennt erneut pauschal das »*agrarspezifische Verfahrensrecht*«.

Diese im Kern klassische Trennung zwischen Zivilrecht, Verwaltungsrecht und Strafrecht und den beiden zusätzlichen Ebenen EU-Recht und Verfahrensrecht ist nach Ansicht des Verfassers für das Agrarrecht unpassend. So ist das Verfahrensrecht integraler Bestandteil der jeweils einzel-

---

2 Vgl. zur Chronologie der Kontroverse mit entspr. Nachw. *Busse* (Fn. 1 – Widerstreit), S. 7 ff.

nen Rechtsbereiche des Agrarrechts, da es an einer umfassenden agrarrechtlichen Verfahrensordnung fehlt. Die besondere Verfahren im Verwaltungsrecht gehören zu den jeweiligen verwaltungsrechtlichen Rechtsmaterien. Gleiches gilt für das Zivil-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht. Ähnlich gelagert ist auch das EU-Recht den einzelnen Sachrechtsgebieten des Agrarrechts zuzuordnen und lässt sich damit nicht vom deutschen Agrarrecht abgrenzen. Beispielsweise wird das im Rahmen des Verwaltungsrechts angeführte »Agrarbeihilfenrecht« fast ausschließlich durch EU-Recht bestimmt, was eine Trennung von deutschen und EU-rechtlichen Aspekten weitgehend unmöglich macht. Das ebenfalls unter dem Verwaltungsrecht genannte »Staatsbeihilfenrecht« im Sinne von »state aid law« ist im Kern sogar ausschließlich EU-Recht. Dies gilt für die unter dem Verwaltungsrecht erwähnten »Cross-Compliance-Verpflichtungen«.

Zusätzlich verwirrt, dass zu dem »agrarspezifischen EU-Recht« auch das zugehörige deutsche Umsetzungsrecht – es heißt dort »einschließlich seiner Umsetzung in nationales Recht« – gerechnet wird. Unter dem »agrarspezifischen EU-Recht« finden sich die drei Punkte »EG-Vertrag (Landwirtschaft, Umwelt)«, »EG-Wettbewerbsrecht, Kartellrecht« und – fast schon hilflos, da ohne jeglichen materiellen Gehalt – »EU-Verordnungen, EU-Richtlinien« genannt. Das gegenüber dem EU-Recht eigenständige deutsche Agrarkartellrecht des § 28 GWB, das das Vorbild für das EU-Agrarkartellrecht bildete, findet sich in der Rubrik »agrarspezifisches Zivilrecht« nicht erwähnt. Dass es nicht nur eine EU-Agrarförderung, sondern auch EU-rechtliche Marktregulierungen wie etwa die Zuckerquotenregelung gibt, taucht ebenfalls nicht auf. Die vielfach enge Verschränkung von EU-Agrarrecht und deutschem Agrarrecht hat der Verfasser schon 2006 im Rahmen der Erstauflage seiner Agrarrechtsdarstellung im Detail aufgezeigt und dort zugleich eine gleichermaßen für das deutsche Agrarrecht und das EU-Agrarrecht geeignete Systematisierung des Agrarrechts in fünf Rechtsbereiche entwickelt. Dieses System orientiert sich nicht an dem Dreiklang Zivilrecht, Verwaltungsrecht und Strafrecht, sondern ist materiell-rechtlich ausgerichtet.<sup>3</sup>

Neben dem mithin problematischen Grundansatz enthält die Fachanwaltsordnung für Agrarrecht eine Vielzahl weiterer punktueller Unstimmigkeiten, die in ihrer Gesamtheit belegen, dass es an einer systematisch

---

3 Busse, Agrarrecht, Rn. 4 ff. in: Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 1. Aufl. 2006, S. 1032 ff.

durchdachten Vorstellung vom Agrarrecht bei dem Beschluss über die Fachanwaltsordnung fehlte. Als ein hervorstechendes Beispiel sei der Punkt »Produkthaftungsrecht in Verbindung mit Grundzügen des Lebensmittelrechts« genannt, der sich unter der Rubrik »agrarspezifisches Zivilrecht« befindet. Das Produkthaftungsrecht in Gestalt vor allem des Produkthaftungsgesetzes besitzt keine speziellen Bezüge zur Landwirtschaft, so dass es sich offensichtlich nicht um »agrarspezifisches Zivilrecht« handelt. Das Lebensmittelrecht ist fast ausschließlich EU-geprägtes öffentliches Recht und stellt einen eigenen Rechtsbereich dar, der für die Landwirtschaft weitaus bedeutender als das Produkthaftungsrecht ist. Mithin hätte das Lebensmittelrecht alleinstehend unter der Rubrik »agrarspezifisches Verwaltungsrecht« angeführt werden sollen. Das für den Agrarbereich unentbehrliche Futtermittelrecht fehlt sogar vollständig, während das demgegenüber recht kleine Rechtsgebiet des Sortenschutzrechts Erwähnung findet.

Das »Jagdrecht« kommt sowohl unter der Rubrik »agrarspezifisches Zivilrecht« als auch der Rubrik »agrarspezifisches Verwaltungsrecht« vor, obwohl es im Schwerpunkt öffentliches Recht darstellt, zumal es in der Rubrik »agrarspezifisches Zivilrecht« noch vom »Jagdrecht« abgegrenzt wird. Zudem bilden das Jagdrecht wie auch das unter »agrarspezifisches Verwaltungsrecht« gefasste Forstrecht kein genuines Agrarrecht. Das Landpachtrecht wird in einen zivilrechtlichen Teil und einen verwaltungsrechtlichen Teil – »Landpachtverkehrsrecht« – getrennt, obgleich beides eng verbunden ist. Im »agrarspezifischen Zivilrecht« tauchen »Besonderheiten« des Schuld-, Familien- und Erbrechts auf, während die »Besonderheiten« des Sachenrechts – genannt seien nur die für die Landwirtschaft bedeutsamen §§ 90 ff. BGB – nicht erwähnt werden. Dadurch fehlt zugleich das für den Agrarbereich besonders relevante Enteignungsrecht, wie überhaupt durch die Beschränkung auf das »agrarspezifische Verwaltungsrecht« das Agrarverfassungsrecht nicht vorkommt. Das Baurecht – und zwar nur das BauGB und damit nicht das Landesbaurecht – findet sich unter der Kategorie »Recht des Genehmigungsverfahrens« wieder. Die »Besonderheiten« des »besonderen Schuldrechts« sollen offenbar nicht das Vertragsrecht als den wesentlichen Kern des besonderen Schuldrechts erfassen, da dies als »Besonderheiten der Vertragsgestaltung und besondere Vertragstypen« noch einmal gesondert angeführt wird.

Zum »agrarspezifischen Verwaltungsrecht« gehören gemäß § 14 m FAO auch die »Grundzüge des Umweltrechts«, die gerade keine agrarspezifischen Besonderheiten aufweisen. Dem Umweltrecht werden unter an-

derem das »Natur- und Pflanzenschutzrecht« sowie das »Düngemittelrecht« gegenübergestellt, während das Wasserrecht keine eigenständige Erwähnung findet. Das »Fischereirecht« zählt § 14 m FAO ebenso zum Agrarverwaltungsrecht wie das »Steuerrecht«. Das »Weinrecht« wird besonders hervorgehoben, obwohl es ebenfalls für zahlreiche andere landwirtschaftliche Erzeugnisse – etwa Milch, Zucker und Hopfen – spezielle Regelungen gibt. Das Agrarvölkerrecht kommt in seiner Gesamtheit nicht vor. Zu erwähnen ist diesbezüglich vor allem das im Rahmen der *WTO* bestehende bedeutsame »Übereinkommen über Landwirtschaft«, aber auch die zahlreichen bilateralen und multilateralen Abkommen zu bestimmten Agrarprodukten.

Letztlich kann die Auflistung des für den Erwerb des Fachanwalts für Agrarrecht erforderlichen agrarrechtlichen Wissens aus einem rechtssystematischen Blickwinkel nur als diffus bezeichnet werden. Eine erkennbare Konzeption liegt ihr außer dem fragwürdigen Fünf-Punkte-Raster nicht zugrunde. Zudem wurde versucht, über das Agrarrecht hinaus explizit Kenntnisse auch in anderen Rechtsgebieten zu verlangen, obwohl solche Kenntnisse eigentlich weithin selbstverständlich sind. Wer über die für den Landwirt wichtigen »Besonderheiten« des Zivilrechts berät, muss grundlegende Kenntnisse im allgemeinen Zivilrecht besitzen. Wer mit Kenntnissen über das »agrarspezifische Verwaltungsrecht« wirbt, bedarf selbstverständlich ausreichender Kenntnisse im allgemeinen Verwaltungsrecht. Wer das EU-rechtlich geprägte Agrarförderrecht als Beratungsgebiet anpreist, hat grundlegende Kenntnisse im allgemeinen EU-Recht zu besitzen. Der besonderen Erwähnung der »Grundzüge des Umweltrechts« und der »Grundzüge der EU-Gerichtsbarkeit« hätte es daher nicht bedurft, zumal deren Erwähnung die Frage aufwirft, ob in den anderen Agrarrechtsbereichen, die Bestandteil eines allgemeineren Rechtsgebietes sind, keine derartigen »Grundzüge« vorausgesetzt werden. Die »Grundzüge der EU-Gerichtsbarkeit« als »agrarspezifisches Verfahrensrecht« einzustufen, ist zudem kurios.

#### *IV. Die Zweitaufgabe des Münchener Fachanwalts handbuchs für Agrarrecht*

Die beschriebenen Unzulänglichkeiten der Fachanwaltsordnung tauchen erwartungsgemäß in den Publikationen zum Fachanwalt für Agrarrecht wieder auf. Im »Münchener AnwaltsHandbuch Agrarrecht«, dessen 2016

erschienene Zweitaufgabe exemplarisch betrachtet werden soll, wird das in § 14 m FAO nicht erwähnte Eigentumsrecht an die Spitze der Sachkapitel gestellt. *Giesen* erläutert dazu aus agraranwaltlicher Sicht:

»Eigentlich kreist doch fast jedes Beratungsgespräch um das Eigentum.«<sup>4</sup>

Der zweite Beitrag behandelt auf dreißig Seiten die »*Mediation im agrarrechtlichen Kontext*«<sup>5</sup>, die § 14 m FAO ebenfalls nicht kennt. Der dritte Beitrag stellt auf 55 Seiten das »*Verfahren vor den Europäischen Gerichten*« dar, ohne agrarrechtliche Bezüge herzustellen.<sup>6</sup>

Letzteres entspricht zwar prinzipiell der Vorgabe »*Grundzüge der EU-Gerichtsbarkeit*«, übergeht jedoch, dass es sich um »*agrar-spezifisches*« Recht handelt soll. Um dem Rechnung zu tragen, hat der Verfasser im Rahmen der Hagener Fachanwaltsreihe zum Agrarrecht für die allgemeinen Aspekte der EU-Gerichtsbarkeit auf die zahlreich vorhandenen generellen Darstellungen verwiesen und nur diejenigen Verfahrensarten beschrieben und mit agrarrechtlichen Beispielen versehen, die im Agrarrecht besonders relevant sind.<sup>7</sup> An dieser unterschiedlichen Herangehensweise zeigt sich die durch die Unklarheiten des § 14 m FAO hervorgerufene Unsicherheit in der Frage, in welchem Umfang der angehende Fachanwalt für Agrarrecht in den verschiedenen Rechtsbereichen Kenntnisse besitzen muss. Da die Fachanwaltsordnung berufsregelnden Charakter besitzt und folglich grundrechtsrelevant ist, erscheinen derartige Unsicherheiten denklich.

*Piltz* und *Booth* behandeln unter dem Titel »*Grundstücksrecht*« das Landpachtrecht und das Grundstücksverkehrsrecht aufeinander abgestimmt und fügen so die beiden in § 14 m FAO getrennten Materien wieder zusammen.<sup>8</sup> *Ruppert* stellt die »*Privatisierung land- und forstwirtschaftlicher Flächen nach dem EALG*« und damit eine wirtschaftlich bedeutsame Materie dar<sup>9</sup>, die § 14 m FAO wiederum nicht kennt. Dies gilt

---

4 *Giesen*, Eigentum, Rn. 1, in: *Dombert/Witt* (Hrsg.), Münchener AnwaltsHandbuch Agrarrecht, 2. Aufl. 2016, S. 18 ff.

5 *Hehn*, Mediation im agrarrechtlichen Kontext, in: *Dombert/Witt* (Fn. 4), S. 33 ff.

6 *Francois*, Verfahren vor den Europäischen Gerichten, in: *Dombert/Witt* (Fn. 4), S. 105 ff.

7 *Busse/Haarstrich*, Agrarförderrecht einschließlich EU-Primärrecht, EU-Kartellrecht und EU-Gerichtsbarkeit, 2012, S. 167 ff.

8 *Booth/Francois/Piltz*, Grundstücksrecht, in: *Dombert/Witt* (Fn. 4), S. 217 ff.

9 *Ruppert*, Privatisierung land- und forstwirtschaftlicher Flächen nach dem EALG, in: *Dombert/Witt* (Fn. 4), S. 455 ff.

auch für die agrarbezogene Darstellung des »Wasserrechts« durch Giesen.<sup>10</sup> Gregor hält sich in seinem Beitrag »Lebensmittelrecht und Produkthaftung« nicht an die seltsame Vorgabe des § 14 m FAO, das Produkthaftungsrecht »in Verbindung mit« dem Lebensmittelrecht darzustellen, sondern bietet eine 44 Seiten lange Beschreibung des Lebensmittelrechts, der ein kurzer Abschnitt von 9 Seiten zum Produkthaftungsrecht folgt.<sup>11</sup>

Interessanterweise setzt sich keiner der genannten Beiträge spezifisch mit den Vorgaben des § 14 m FAO auseinander, was besonders bei den zahlreichen Beiträgen auffällt, die von dem Inhalt des § 14 m FAO abweichen. In dem Beitrag von Sandkuhl/Bellinghausen zum »Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht« findet sich zwar eine kurze allgemeine Bemerkung zu Beginn, die jedoch nach Ansicht des Verfassers unzutreffend ist:

»Dass das Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht keine landwirtschaftlichen Sondernormen beinhaltet, jedoch aus dem Agrarrecht als 'Querschnittsrecht' nicht wegzudenken ist, zeigen die zahlreichen Straf- und Bußgeldtatbestände, mit denen der Landwirt in Konflikt geraten kann ...«<sup>12</sup>

Denn es gibt genau umgekehrt eine Fülle von Ordnungswidrigkeitentatbeständen, die allein an landwirtschaftsbezogene Sachverhalte anknüpfen. Genannt sei nur der Katalog des § 36 MOG. Mithin existieren zahlreiche »landwirtschaftliche Sondernormen« und folglich genuine Agrarrechtsbestimmungen gerade im Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht. Da Sandkuhl/Bellinghausen auf derartige Bestimmungen nicht eingehen, fehlt ihnen offenbar ein näherer Überblick über das Agrarrecht. Hieran zeigt sich deutlich der unglückliche Ansatz des § 14 m FAO, das »agrarspezifische Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht« vom zugehörigen Agrarfachrecht zu trennen.

Auch Groteloh befasst sich zu Beginn seines Beitrages »Europäisches Marktordnungsrecht« kurz mit der Systematik:

»Das Europäische Marktordnungs- und Beihilfenrecht wird im Rahmen des vorliegenden Anwaltshandbuchs in zwei getrennten Bereichen dargestellt. Nur der Vollständigkeit halber sei jedoch darauf hingewiesen, dass eine strik-

---

10 Giesen, Wasserrecht, in: Dombert/Witt (Fn. 4), S. 550 ff.

11 Gregor, Lebensmittelrecht und Produkthaftung, in: Dombert/Witt (Fn. 4), S. 657 ff.

12 Sandkuhl/Bellinghausen, Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht, Rn. 1, in: Dombert/Witt (Fn. 4), S. 912 ff.

te Trennung der Bereiche nicht möglich ist. Sämtliches Beihilfenrecht stellt auch Marktordnungsrecht im weiteren Sinne dar.«<sup>13</sup>

Warum *Groteloh* das Marktordnungsrecht des Agrarbereichs darstellt und es sogar als Oberbegriff verwendet, obwohl § 14 m FAO nur das »Agrar-beihilfenrecht« explizit nennt, erläutert er nicht. Seine Einstufung des Agrarstrukturrechts als »Agrarmarktordnungsrecht i.w.S.« erscheint recht weit hergeholt. So versteht die EU das Agrarstrukturrecht gerade als Gegenstück zum Agrarmarktrecht. Sachgerecht ist hingegen, dass *Groteloh* das in § 14 m FAO nicht genannte deutsche Agrarkartellrecht in seine Beschreibung des EU-Agrarkartellrechts integriert.<sup>14</sup>

Mit dem von *Booth* verfassten Beitrag »Europäisches (Agrar-)Beihilfenrecht«<sup>15</sup> endet das Münchener Fachanwaltshandbuch zum Agrarrecht. Einige wenige der in § 14 m FAO genannten Bereiche – Sortenschutzrecht, Saatgutverkehrsrecht, Weinrecht und Fischereirecht – fehlen mithin, obwohl der Klappentext zum Handbuch verspricht: »Der gesamte Katalog des § 14 m FAO ist behandelt ...« Zu einem nicht unbeträchtlichen Teil geht das Handbuch auch über § 14 m FAO hinaus, was der Klappentext hervorhebt. Zu erwarten gewesen wäre daher in dem Eingangskapitel des Handbuchs eine Darstellung der Fachanwaltsordnung für Agrarrecht mit Erläuterungen zu den vom Handbuch abgedeckten und nicht abgedeckten sowie überschießend behandelten Bereichen, um dem werdenden Fachanwalt für Agrarrecht zu verdeutlichen, welche der dargestellten Bereiche zum curriculum des Fachanwalts für Agrarrecht gehören und daher in den Zulassungsprüfungen und den Weiterbildungskursen abgedeckt werden. Die Herausgeber *Dombert* und *Witt* gehen auf diesen Aspekt in ihren Eingangsbeiträgen jedoch nicht ein.

Was die Grundgliederung betrifft, so weicht das Münchener Anwalts-handbuch zum Agrarrecht teilweise von dem Fünf-Punkte-System des § 14 m FAO ab. Nach den zwei Einführungskapiteln und den Kapitel zum »Eigentum«, die Teil A bilden, folgt als Teil B »Handlungsformen und Verfahrensarten«. Teil C besteht aus dem »Zivilrecht« sowie Teil D aus »Verwaltungsrecht und Öffentlichem Wirtschaftsrecht«, wobei allerdings das öffentliche Wirtschaftsrecht gemeinhin einen Teil des Verwaltungsrechts bildet, so dass diese Unterscheidung nicht recht einleuchtet. Es

---

13 *Groteloh*, Europäisches Marktordnungsrecht, Rn. 1, in: *Dombert/Witt* (Fn. 4), S. 1068 ff.

14 *Groteloh* (Fn. 13), Rn. 57 ff.

15 *Booth*, Europäisches (Agrar-)Beihilfenrecht, in: *Dombert/Witt* (Fn. 4), S. 1091 ff.