

Teil V – Die zusammenfassende Schlussbetrachtung der rechtsdogmatischen Aufarbeitung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft

Abschließend wird in diesem fünften Teil eine Gesamtwürdigung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft vorgenommen. Hierzu ist die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft auf Grundlage der außerrechtlichen, einfachgesetzlichen sowie der verfassungs- und unionsrechtlichen Erkenntnisse als Grundprinzip des Agrarrechts herauszuarbeiten (§ 12) sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse der rechtsdogmatischen Aufarbeitung zu verfassen (§ 13).

§ 12: Die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts

Für die Herausbildung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts, ist zunächst auf die Prinzipienlehre im Allgemeinen (A.) und sodann auf die bereits durch Herausarbeitung von Grundprinzipien erfolgte innere Systembildung des Agrarrechts einzugehen (B.), um letztlich die in der vorstehenden Untersuchung gesammelten außerrechtlichen, einfachgesetzlichen sowie die verfassungs- und unionsrechtlichen Erkenntnisse zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft zu einem weiteren Grundprinzip des Agrarrechts zusammenzuführen (C.).

A. Allgemeine Prinzipienlehre

Kernelement aller Prinzipienlehren ist der Rechtsbegriff des Prinzips²⁰⁰⁹. Dieser ist nicht eindeutig festgelegt, sondern vielmehr an verschiedenen Charakteristika auszumachen, die verschieden stark ausgeprägt sein können. Zunächst ist die inhaltliche Generalität von Rechtsprinzipien zu

2009 Umfassend zur griechischen, lateinischen und deutschen Etymologie des Wortes „Prinzip“ Reimer, Verfassungsprinzipien, S. 146 ff.

nennen.²⁰¹⁰ Sie beinhalten insoweit weitgespannte querschnittartige Rechtsgedanken,²⁰¹¹ die „den inneren Wertungszusammenhang der Rechtsordnung“ begründen²⁰¹². Damit zusammenhängend sind Rechtsprinzipien durch Abstraktion²⁰¹³ und Konkretisierungsbedürftigkeit²⁰¹⁴ gekennzeichnet. Rechtsprinzipien enthalten darüber hinaus „Leitgedanken allgemeiner Art, die bestimmten Regelungen zugrunde liegen und diese legitimieren“²⁰¹⁵. Hierdurch besitzen sie systematisierenden Charakter.²⁰¹⁶ Sie stellen zudem Optimierungsgebote²⁰¹⁷ dar, bzw. umschreiben ein „ideales Sollen“²⁰¹⁸.²⁰¹⁹ Hieraus folgt zugleich ihre Abwärfähigkeit²⁰²⁰ und Nicht-

2010 Vgl. Reimer, Verfassungsprinzipien, S. 172.

2011 *Di Fabio*, Voraussetzung und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley (Hrsg.), FS Ritter, 807 (814); *Di Fabio*, Gefahr, Vorsorge, Risiko, JURA 1996, 566 (571).

2012 *Heinold*, Die Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy, S. 358 f.

2013 *Di Fabio*, Gefahr, Vorsorge, Risiko, JURA 1996, 566 (571); *Reimer*, Verfassungsprinzipien, S. 172, lehnt die Abstraktion als Charakteristikum des Rechtsprinzips ab, da diese lediglich der Generalität folge.

2014 *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 474; *Di Fabio*, Voraussetzung und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley (Hrsg.), FS Ritter, 807 (814); *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 179 f.; *Poscher*, Theorie eines Phantoms – Die erfolglose Suche der Prinzipientheorie nach ihrem Gegenstand, RW 2010, 349 (371). *Reimer*, Verfassungsprinzipien, S. 173, lehnt auch die Konkretisierungsbedürftigkeit als Charakteristikum des Rechtsprinzips aus denselben Gründen wie die Abstraktion ab.

2015 *Rehbinder*, Prinzipien des Umweltrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Franßen/Redeker/Schlichter/Wilke (Hrsg.), FS Sender, 269 (269). Vgl. zum „leitenden Rechtsgedanken“ bereits *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 479.

2016 *Holzer*, Agrarrecht, S. 75; vgl. *Heinold*, Die Prinzipientheorie bei Ronald Dworkin und Robert Alexy, S. 38 ff.

2017 *Grundlegend Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 75 f.

2018 *Alexy*, Zum Begriff des Rechtsprinzips, Rechtstheorie Beiheft 1, 59 (79 ff.); *Alexy*, Zur Struktur von Rechtsprinzipien, in: Schilcher/Koller/Funk (Hrsg.), Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts, 31 (38 f.); *Alexy*, Ideales Sollen, in: Clérico/Sieckmann (Hrsg.), Grundrechte, Prinzipien und Argumentation, 21 (21 ff.).

2019 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 75 f., ging ursprünglich von davon aus, dass Prinzipien stets und ausschließlich Optimierungsgebote darstellen. Die Verengung des Rechtsprinzips auf Optimierungsgebote ablehnend: *Sieckmann*, Regelmodelle und Prinzipienmodelle, S. 63 ff.; *Borowski*, Grundrecht als Prinzipien, S. 137; *Poscher*, Theorie eines Phantoms – Die erfolglose Suche der Prinzipientheorie nach ihrem Gegenstand, RW 2010, 349 (349 ff.). Inzwischen geht *Alexy*, Zur Struktur von Rechtsprinzipien, in: Schilcher/Koller/Funk (Hrsg.), Regeln, Prinzipien und Elemente im System des Rechts, 31 (38 f.); *Alexy*, Ideales Sollen, in: Clérico/Sieckmann (Hrsg.), Grundrechte, Prinzipien und Argumentation, 21 (21 ff.), davon aus,

Konditionalität²⁰²¹, denn anders als Rechtsnormen²⁰²² besitzen Rechtsprinzipien keinen Tatbestand und keine Rechtsfolge.

Neben diesen Charakteristika ist zudem auf die Rechtswirkungen einzugehen. Rechtsprinzipien entfalten positive Rechtswirkung und sind auf eine zwingende „Beachtung im Recht“ ausgelegt.²⁰²³ Konkretisierung und Wirkung erfahren Rechtsprinzipien durch ihre Umsetzung durch Legislative, Judikative und Exekutive.²⁰²⁴ Sie können insbesondere bei der Auslegung legislativer Regelungen herangezogen werden und begrenzen sowie rechtfertigen die Gesetzgebung.²⁰²⁵ Ihre Rechtswirkung entfalten sie darüber hinaus bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe.²⁰²⁶ Eine unmittelbare Anwendbarkeit liegt ihnen hingegen nicht inne, sie bedürfen vielmehr einer Anwendung durch die Organe der öffentlichen Hand, die die Rechtsprinzipien durch ihre Handlungen wirken lassen.²⁰²⁷ Hierbei besteht ein Gegenseitigkeitsverhältnis in der Form, dass ein Rechtsprinzip erst durch die öffentlichen Handlungen Wirkung entfaltet und konkretisiert wird, es jedoch zugleich den Inhalt der öffentlichen Handlung maßgebend determiniert.²⁰²⁸

dass Rechtsprinzipien „ideales Sollen“ verkörpern. Am Dualismus zwischen Prinzip und Regel hält er fest.

2020 Vgl. *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 100; *Reimer*, Verfassungsprinzipien, S. 174 f. Vgl. bereits die „dimension of weight or importance“ bei *Dworkin*, Taking Rights Seriously, S. 26.

2021 *Di Fabio*, Voraussetzung und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley (Hrsg.), FS Ritter, 807 (814).

2022 Daneben werden Prinzipien zur Norm und/oder Regel und/oder zum Rechtssatz abgegrenzt, vgl. *Reimer*, Verfassungsprinzipien, S. 173 f.; vgl. bereits Titel bei *Esser*, Grundsatz und Norm, sowie a. a. O. ab S. 132 ff. Allgemeines zum Verhältnis von Rechtsprinzip, Rechtsnorm und Rechtsquelle; *Alexy*, Theorie der Grundrechte, S. 71 ff. nimmt einen Dualismus zwischen Regel und Prinzip an.

2023 *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 179; *Hansmersmann*, Risikovorsorge im Spannungsfeld von Gesundheitsschutz und freiem Warenverkehr, S. 13; *Di Fabio*, Voraussetzung und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Kley (Hrsg.), FS Ritter, 807 (813).

2024 Statt vieler *Hansmersmann*, Risikovorsorge im Spannungsfeld von Gesundheitsschutz und freiem Warenverkehr, S. 14.

2025 *Di Fabio*, Gefahr, Vorsorge, Risiko, JURA 1996, 566 (571 f.).

2026 *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 179.

2027 *Ebd.*

2028 *Ebd.*

B. Innere Systembildung im Agrarrecht

In der rechtswissenschaftlichen Literatur bestehen verschiedene Ansätze zur inneren Systembildung im Agrarrecht.²⁰²⁹ Im Lichte dieser inneren Systembildung werden unterschiedliche Grundprinzipien als Bausteine der inneren Systemeinheit²⁰³⁰ diskutiert.²⁰³¹ Das dem materiell-verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag leistungsfähiger Betriebe²⁰³² als ideelle Grundlage dienende Prinzip der Erhaltung des leistungsfähigen Betriebes ist eines davon.²⁰³³ Die Leistungsfähigkeit ist, wie bereits im dritten Teil²⁰³⁴ herausgearbeitet wurde, nicht als ökonomische Leistungsfähigkeit²⁰³⁵ zu begreifen, sondern als Beitrag der landwirtschaftlichen Betriebe zur Wahrnehmung einer obligatorischen Staatsaufgabe. Abzuweisen sind die in der rechtswissenschaftlichen Literatur gegen die Klassifizierung der Erhaltung des leistungsfähigen Betriebes als Grundprinzip vorgebrachten Argumente. Der Befund, dass die unionsrechtlichen Beihilfen nicht an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichtet seien oder sich die marktstützenden Maßnahmen allein auf die Marktstabi-

2029 Grundlegend für den deutschsprachigen Rechtsraum: *Martinez/Holzer/Norer*, Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 2022.

2030 Vgl. *Holzer*, Agrarrecht, S. 74 f.

2031 Vgl. allgemein zur Bedeutung von Rechtsprinzipien für die innere Systembildung *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 474 ff.

2032 Hierzu ausführlich Teil III § 6 B. I. 3.

2033 Hierzu: *Martinez*, Systembildende Elemente des Agrarrechts (Deutschland), in: *Martinez/Holzer/Norer* (Hrsg.), Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 65 (67 ff); *Holzer*, Systembildende Elemente des Agrarrechts (Österreich), in: *Martinez/Holzer/Norer* (Hrsg.), Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 113 (116 ff); *Norer*, Systembildende Elemente des Agrarrechts (Schweiz), in: *Martinez/Holzer/Norer* (Hrsg.), Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 183 (188 ff); *Martinez*, Landwirtschaftsrecht, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon: Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, Bd. 3; *Martinez*, Die Erhaltung des leistungsfähigen Betriebes – ein Prinzip des Agrarrechts?, in: ders. (Hrsg.), Der Schutz des leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betriebes, 5 (7); vgl. für das österreichische Agrarrecht *Holzer*, Zum Begriff und Standort des Agrarrechts in der österreichischen Rechtsordnung, Juristische Blätter 1982, 300 (309); vgl. *Norer*, Lebendiges Agrarrecht, S. 91 ff.

2034 Teil III § 6 B. I. 3. c) (3).

2035 Kritisch zur Verengung auf die ökonomische Leistungsfähigkeit bereits *Hartenstein/Priebe*, Agrarpolitisches Manifest, in: *Hartenstein/Priebe/Köpke* (Hrsg.), Braucht Europa seine Bauern noch?, 186 (189). Zur Berechnung der ökonomischen Leistungsfähigkeit *Köhne*, Der leistungsfähige Betrieb in der Agrarökonomie und im Recht, in: *Martinez* (Hrsg.), Der Schutz des leistungsfähigen landwirtschaftlichen Betriebes, 13 (13 ff.).

lisierung bezögen²⁰³⁶, greift zu kurz. Die mit den Direktzahlungen verfolgte Einkommensstabilisierung hat Einfluss auf die ökonomische Leistungsfähigkeit, verstanden als ökonomische Überlebensfähigkeit, die wiederum die Leistungsfähigkeit im Sinne dieser Bearbeitung ermöglicht. Hinsichtlich der Marktstabilisierung ist nach dem dahinter liegenden Sinn zu fragen. Dieser liegt zumindest auch in der Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe im marktwirtschaftlichen System und damit zugleich in ihrer Erhaltung. Insbesondere geht die Gegenargumentation fehl, weil gerade nicht die ökonomische Leistungsfähigkeit im Vordergrund des Prinzips steht. Wie dargestellt,²⁰³⁷ ist die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit vielmehr *Mittel zum Zweck* der materiell-verfassungsrechtlichen Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe. Allerdings darf sie hierauf nicht beschränkt und muss als systemische Ermöglichung begriffen werden. Darüber hinaus sind die als Gegenargument angeführten Bereiche des Agrarrechts mit konträren Zielsetzungen (wie z. B. umweltrechtliche Beschränkungen)²⁰³⁸ lediglich Ausdruck des üblichen multipolaren Verfassungsrechtsverhältnisses²⁰³⁹ und kein Ausdruck der Negation der Erhaltung leistungsfähiger Betriebe. Damit ist in der Erhaltung respektive der Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe ein Grundprinzip des Agrarrechts zu erblicken.

Daneben besteht das Grundprinzip der verstärkten öffentlichen Einflussnahme auf die Agrarmärkte.²⁰⁴⁰ Gegen die verstärkte öffentliche Einflussnahme auf die Agrarmärkte wird eingewandt, dass „[d]ie Gleichsetzung von rechtlichen Grundprinzipien mit der normativen Ordnung von Teil-

2036 Busse, Inwieweit ist der leistungsfähige Betrieb ein Leitbild des geltenden Agrarförderrechts?, in: Martinez (Hrsg.), Der Schutz des landwirtschaftlichen Betriebes, 61 (61 ff., 74 f.).

2037 Teil III § 6 B. I. 3. d).

2038 Vgl. zu diesem Argument Holzer, Agrarrecht, S. 76.

2039 Vgl. hierzu Teil IV § 9 B.

2040 Winkler, „Agrarrecht“, in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 49 (84 f.), der die rechtliche Ordnung der Agrarmärkte als „das dritte Grundprinzip“ (neben dem landwirtschaftlichen Betrieb und dem landwirtschaftlichen Eigentum) ansieht; Martinez, Landwirtschaftsrecht, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon: Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, Bd. 3; vgl. Norer, Lebendiges Agrarrecht, S. 103. Martinez, Systembildende Elemente des Agrarrechts (Deutschland), in: Martinez/Holzer/Norer (Hrsg.), Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 65 (74 ff.); Holzer, Systembildende Elemente des Agrarrechts (Österreich), in: Martinez/Holzer/Norer (Hrsg.), Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 113 (136 ff.); Norer, Systembildende Elemente des Agrarrechts (Schweiz), in: Martinez/Holzer/Norer (Hrsg.), Grundlagen der Systembildung im Agrarrecht, 183 (203 ff.).

bereichen der Landwirtschaft (hier: die Marktordnung);²⁰⁴¹ den Unterschied zwischen Rechtsprinzipien und unmittelbar anwendbaren Normen verkenne²⁰⁴². Allerdings ist der Blick nicht auf die Agrarmarktordnung zu verengen, sondern die Agrarmarktorganisation in ihrer Gänze in dieses Grundprinzip einzubeziehen. Die verschiedenen Teilbereiche der Agrarmarktorganisation werden durch das Grundprinzip der verstärkten öffentlichen Einflussnahme verbunden und erhalten einen inneren Wertungszusammenhang.

Darüber hinaus werden die für die vorliegende Bearbeitung weniger relevanten Grundprinzipien der nachhaltigen Bodenbewirtschaftung und der besonderen Sozialpflichtigkeit des Bodens diskutiert.²⁰⁴³

Auf unionsrechtlicher Ebene zeugt das unionale Agrarrecht aufgrund des hohen Integrationsgrades von einer Vielzahl an Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, anhand derer sich die Entwicklung von Rechtsgrundsätzen nachzeichnen lässt.²⁰⁴⁴ In diesem Rahmen hat sich das Grundprinzip der „höheren Gewalt“ herausgebildet, das jedoch als über das Agrarrecht hinausgehendes Prinzip angesehen wird.²⁰⁴⁵

C. Die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft im Rahmen der inneren Systembildung des Agrarrechts

Ausgehend von der bereits erfolgten inneren Systembildung des Agrarrechts sowie auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse dieser Bearbeitung ist im Folgenden die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts in die innere Systembildung zu integrieren. Die Herausarbeitung respektive die Benennung von Rechtsprinzipien, erfolgt durch Induktion – also durch „Schluss vom Besonderen auf das Allgemeine“^{2046, 2047} Dabei ist „hinter lex und ratio legis die übergreifende ratio

2041 Holzer, Agrarrecht, S. 75 f.

2042 Hierzu Canaris, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, S. 57.

2043 Martinez, Landwirtschaftsrecht, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon: Recht – Wirtschaft – Gesellschaft, Bd. 3; zum landwirtschaftlichen Eigentum bereits Winkler, „Agrarrecht“, in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 49 (83) sowie Norer, Lebendiges Agrarrecht, S. 89 f.

2044 V. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 43 AEUV Rn. 76 ff.

2045 V. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 43 AEUV Rn. 131 ff.

2046 Reimer, Juristische Methodenlehre, Rn. 599.

iuris aufzuspüren.“²⁰⁴⁸ Im Rahmen der Induktion gilt: „Je konkreter und je breiter der Nachweis [des jeweiligen Rechtsgedankens in den] Ausgangsnormen ist, desto überzeugender ist der Grundsatz.“²⁰⁴⁹ Darüber hinaus ist im Agrarrecht aufgrund der besonderen „Verknüpfung von Norm und Realität“ eine Orientierung an außerrechtlichen Gegebenheiten anzuraten.²⁰⁵⁰

Mit Blick auf die in dieser Bearbeitung gesammelten außerrechtlichen, einfachgesetzlichen sowie verfassungs- und unionsrechtlichen Untersuchungsergebnisse zur öffentlichen Risikoversorge in der Landwirtschaft, lässt sich Folgendes in Bezug auf die Herausarbeitung eines Grundprinzips feststellen: Hinsichtlich der außerrechtlichen Gegebenheiten konnte in § 3 gezeigt werden, dass die Landwirtschaft den systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“, „Marktgeschehen“, „Krankheiten und Schädlingsbefall“ sowie „rechtliche Rahmenbedingungen“ ausgesetzt ist. Durch die normative Erfassung der systemischen Risikofaktoren durch Entwicklung einer rechtsrelevanten Definition²⁰⁵¹, kommt diesen außerrechtlichen Gegebenheiten überdies eine juristische Bedeutung zu.²⁰⁵² Die landwirtschaftlichen Betriebe sind teilweise strukturell nicht in der Lage, die herausgearbeiteten systemischen Risikofaktoren allein mit privatwirtschaftlichen Mitteln zu bewältigen. Indizien hierfür sind die lange Historie²⁰⁵³ und die systematisierbare Vielzahl²⁰⁵⁴ an öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen sowie der Befund der Status-Quo-Bewertung im Rahmen der Leistungsdi-

2047 Vgl. *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 475; vgl. *Di Fabio*, Gefahr, Vorsorge, Risiko, JURA 1996, 566 (571).

2048 *Canaris*, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, S. 46.

2049 *Reimer*, Juristische Methodenlehre, Rn. 599.

2050 *Scheyhing*, Strenge Rechtsbegriffe, Ordnungsvorstellungen und rechtspolitische Zielsetzungen im Agrarrecht, RdL 1967, 29 (29). *Holzer*, Zum Begriff und Standort des Agrarrechts in der österreichischen Rechtsordnung, Juristische Blätter 1982, 300 (308); *Norer*, Lebendiges Agrarrecht, S. 86 ff. (dort umfassend diskutierend), 107 (dort bejahend); vgl. auch *Winkler*, „Agrarrecht“, in: *Götz/Kroeschell/Winkler* (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 49 (53, 61 f., 81), der dies letztlich verneint (Sp. 83). Ebenfalls allgemein kritisch zur Systembildung aufgrund der Lebensverhältnisse *Canaris*, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, S. 34 f.

2051 Teil II § 3 A.

2052 Dadurch dürften auch die Kritiker der Einbeziehung außerrechtlicher Gegebenheiten besänftigt werden, die Lebenssachverhalte „nur dann für eine rechtliche Systembildung in Betracht ziehen, wenn es sich um rechtlich geordnete Tatbestände handelt“, *Winkler*, „Agrarrecht“, in: *Götz/Kroeschell/Winkler* (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 49 (83).

2053 Vgl. kurzen historischen Abriss in Teil I § 1.

2054 Vgl. Teil II § 4.

mension der öffentlichen Risikovorsorge²⁰⁵⁵. Hinsichtlich der Induktion ist zum einen auf einfachgesetzlicher und zum anderen auf verfassungs- und unionsrechtlicher Ebene anzusetzen. Die Bestandsanalyse in § 4 hat eine Vielzahl einfachgesetzlicher systematisierbarer Risikovorsorgemaßnahmen im Agrarrecht aufzeigen können. Insbesondere spricht die Systematisierbarkeit der Maßnahmen für das Vorliegen eines Leitgedankens und einer „*hinter lex und ratio legis*“ stehenden „*ratio iuris*“²⁰⁵⁶. Für die Annahme der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts spricht, dass die Ausgestaltung des Agrarrechts von dem Grundgedanken der öffentlichen Risikovorsorge und der ihr zugrunde liegenden Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe durchzogen ist. So wird bei der gesetzgeberischen Ausgestaltung des Agrarrechts stets der Erhalt der dauerhaften und nachhaltigen Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe mitgedacht. Darüber hinaus konnten im dritten Teil auf verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Ebene materiell-rechtliche Aufträge zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft hergeleitet werden, die diese *ratio iuris* verkörpern, einen Leitgedanken beinhalten und den inneren Wertungszusammenhang agrarrechtlicher Regelung erklären. Diese Aufträge sind zudem der Abwägung zugänglich.²⁰⁵⁷

Nun lässt sich in Anbetracht der dargestellten bereits in der rechtswissenschaftlichen Literatur herausgearbeiteten Grundprinzipien des Agrarrechts fragen, warum es die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft als zusätzliches Grundprinzip benötigt. In der Tat sind bereits Kernelemente der öffentlichen Risikovorsorge, allen voran die Erhaltung respektive die Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe, in den bestehenden Grundprinzipien enthalten. Allerdings finden die systemischen Risikofaktoren, denen die Landwirtschaft aufgrund ihrer Produktionsbedingungen und den strukturellen Gegebenheiten auf dem Agrarmarkt im besonderen Maße ausgesetzt ist, erst durch eine Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip ausreichend Berücksichtigung. Es bedarf insoweit einer Ergänzung der vorsorgenden Zukunftsbezogenheit der bestehenden Prinzipien. Dieser Bedarf wird darüber hinaus weder durch das Prinzip der „höheren

2055 Teil IV § 9 B. III.

2056 Vgl. zum Zitat *Canaris*, Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz, S. 46.

2057 Teil IV § 9 B.

Gewalt“ gedeckt, da dieses sich vielmehr ex-post-bezogen²⁰⁵⁸ darstellt, noch durch das Grundprinzip der verstärkten öffentlichen Einflussnahme auf die Agrarmärkte, das sich vielmehr als eine Konsequenz der öffentlichen Risikovorsorge darstellt. Das Grundprinzip der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft ist damit konkreter als die bereits in der Literatur diskutierten Grundprinzipien der „Erhaltung leistungsfähiger Betriebe“ und der „Regulierungsbedürftigkeit der Agrarmärkte“, weshalb es einer Eigenständigkeit als Grundprinzip bedarf.

Insgesamt ist damit das Untersuchungsziel der rechtsdogmatischen Begründung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts erreicht.

§ 13: Zusammenfassung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse

Abschließend sollen die wesentlichen Untersuchungsergebnisse zusammengefasst werden. Im Hinblick auf das eingangs formulierte Erkenntnisinteresse²⁰⁵⁹ sind resümierende Ausführungen zur holistischen Rechtsdogmatik der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft (1.), zum Anforderungskatalog für die gesetzgeberische Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft (2.), zur Bewertung der Umsetzung dieses Anforderungskatalogs im Status Quo der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft (3.) und letztlich zur rechtsdogmatischen Begründung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts (4.) zu verfassen.

1. Die Grundlage der erarbeiteten holistischen Rechtsdogmatik der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft ist die entwickelte Definition der öffentlichen Risikovorsorge. Öffentliche Risikovorsorge meint zunächst die hoheitliche Risikovorsorge durch die Europäische Union, den Bund und die Länder und wurde in dieser Bearbeitung auf Gesetzgebungstätigkeiten begrenzt. Die öffentliche Risikovorsorge umschreibt das Handeln der öffentlichen Hand in Situationen der Ungewissheit mit dem Ziel, Risiken für ein geschütztes Rechtsgut durch Vorverlagerung der öffentlichen Handlungsschwelle zu steuern.²⁰⁶⁰

2058 Vgl. zum Begriff Teil I § 2 A. IV.

2059 S. hierzu Teil I § 1 B.

2060 S. Definition unter Teil I § 2 A. IV.

Die erste Voraussetzung für die Aktivierung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft ist das Vorliegen eines verfassungsrechtlichen Schutzauftrags. Dieser ist auf verfassungsrechtlicher Ebene in dem materiell-verfassungsrechtlichen Auftrag zur Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe zu sehen. Ausgehend von der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und der rechtswissenschaftlichen Literatur zur Erhaltung leistungsfähiger Betriebe²⁰⁶¹ konnte dieser Auftrag nach einer grundlegenden dogmatischen Einbettung der Leistungsfähigkeit als unerlässlicher Beitrag zur Wahrnehmung einer obligatorischen Staatsaufgabe²⁰⁶² hergeleitet werden. Der materiell-verfassungsrechtliche Auftrag zur Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe begründet sich auf dem unerlässlichen Beitrag der landwirtschaftlichen Betriebe zur Staatsaufgabe „Ernährungssicherstellung“²⁰⁶³ und zur Staatsaufgabe „Gestaltung und Erhaltung der Kulturlandschaft“²⁰⁶⁴. Aufgrund dessen dehnt sich der materiell-verfassungsrechtliche Schutzgehalt der den obligatorischen Staatsaufgaben zugrunde liegenden materiell-verfassungsrechtlichen Aufträge auf die landwirtschaftlichen Betriebe aus. Die Zukunftsbezogenheit des Gewährleistungsauftrags erfordert es, die landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe²⁰⁶⁵, die die Ernährung sowie die Gestaltung und Erhaltung der Kulturlandschaft sicherstellen, in der Weise dauerhaft und nachhaltig zu erhalten, dass stets die Möglichkeit besteht, ausreichend Nahrungsmittel zu erzeugen.

Die zweite Voraussetzung der öffentlichen Risikovorsorge ist das Vorliegen eines ungewissen Gefährdungspotenzials mit besonderer Schadensdimension.²⁰⁶⁶ Hierin ist zugleich der rechtliche Risikobegriff zu sehen. Der rechtliche Risikobegriff umschreibt als ersten Teilaspekt eine Sachlage, bei der aufgrund tatsächlicher Ungewissheit zum jetzigen Zeitpunkt nicht prognostiziert werden kann, ob bei ungehindertem Fortlauf der Dinge die normativ bestimmte Gefahrenschwelle überschritten wird (sog. Risikofaktor). Die potenziellen Schadensverläufe dürfen hierbei nicht jenseits des menschlichen Erkenntnisvermögens liegen oder nach praktischer Vernunft ausgeschlossen sein. Die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft

2061 S. hierzu Teil III § 6 B. I. 3. a).

2062 S. hierzu Teil III § 6 B. I. 3. c) aa).

2063 S. hierzu Teil III § 6 B. I. 3. c) bb) (1).

2064 S. hierzu Teil III § 6 B. I. 3. c) bb) (3).

2065 Vgl. zu den geschützten landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe Teil III § 6 B. I. 3. d).

2066 S. hierzu Teil III § 6 A. III. 2.

im hier verstandenen Sinne bezieht sich ausschließlich auf systemische Risikofaktoren. Ein systemischer Risikofaktor ist anzunehmen, wenn sein Eintritt viele landwirtschaftliche Betriebe auf einmal betrifft. Nach Untersuchung der Besonderheiten der landwirtschaftlichen Produktion konnten die systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“, „Krankheiten und Schädlingsbefall“, „Marktgeschehen“ sowie „rechtliche Rahmenbedingungen“ ausfindig gemacht werden.²⁰⁶⁷

Eine zu treffende normativ-dezisionistische Wertungsentscheidung hinsichtlich der besonderen Schadensdimension muss darüber hinaus zu dem Ergebnis kommen, dass öffentliche Risikovorsorge gewollt ist. Die hierfür erforderliche besondere Schadensdimension ist zu bejahen, wenn die landwirtschaftliche Produktionsstruktur in Form leistungsfähiger Betriebe wegfällt. Dies begründet sich mit dem hohen Rang der der Ernährungssicherstellung zugrunde liegenden Rechtsgüter (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 GG), einem im Hinblick auf die Bedeutung von Nahrungsmitteln für die menschliche Existenz gravierenden Schadensausmaßes sowie mit der kritischen zeitweise vorliegenden Irreversibilität des Wegfalls landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen.²⁰⁶⁸ Das Vorsorgeziel ist in der Erhaltung der dauerhaften und nachhaltigen Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe auszumachen, die die Ernährung und den Erhalt der Kulturlandschaft zum Zwecke der Nahrungsmittelerzeugung sicherstellen.

Auf unionsrechtlicher Ebene wurde ebenfalls ein Auftrag zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft ausfindig gemacht. Dort zeigt sich im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 38 ff. AEUV) ein konkreteres Bild hinsichtlich eines Auftrags zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft. Die Gemeinsame Agrarpolitik schreibt den Gesetzgebern ausdrücklich die Einkommensstabilisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (Art. 39 Abs. 1 lit. b) AEUV) und die Marktstabilisierung der Agrarmärkte (Art. 39 Abs. 1 lit. c) AEUV) als zu verfolgende Ziele vor.²⁰⁶⁹ Darüber hinaus ist es Ziel, die Nahrungsmittelversorgung zu angemessenen Preisen sicherzustellen (Art. 39 Abs. 1 lit. d) und e) AEUV).²⁰⁷⁰ Diesbezüglich sind argumentative Parallelen zur verfassungsrechtlichen Ebene zu erkennen.

2067 S. hierzu Teil II § 3.

2068 S. hierzu Teil III § 6 B. II. 3.

2069 S. hierzu Teil III § 7 A. I.

2070 S. hierzu Teil III § 7 A. II.

In Bezug auf die einfachgesetzlichen Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge im Agrarrecht²⁰⁷¹ ist folgende Systematisierung als Ergebnis festzuhalten: Den inhaltlichen Wirkmechanismen der Regelungen folgend, ist zwischen finanzwirksamen²⁰⁷², agrarmarktorganisatorischen²⁰⁷³ und institutionellen²⁰⁷⁴ Maßnahmen zu differenzieren. Der allgemeine Rechtsrahmen der finanzwirksamen Maßnahmen wird durch das Agrarbeihilfenrecht ausgestaltet. Im Rahmen der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft sind ex-ante-bezogene, ex-post-bezogene und steuerliche finanzwirksame Maßnahmen auszumachen. Die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen umfassen alle Regelungen, die der Agrarmarktorganisation im Sinne des Art. 40 Abs. 1 AEUV zuzuordnen sind. Hierbei kann konkreter zwischen regulierenden, das Agrarkartellrecht betreffenden und marktstützenden agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen unterschieden werden. Institutionelle Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge sind in der Errichtung öffentlicher risikosteuernder Institutionen zu sehen, wobei der Begriff „Institution“ sehr weit zu verstehen ist und auch öffentlich-rechtliche Befugnisse erfasst.

Darüber hinaus konnten unterschiedliche Arten der Risikosteuerung – sog. Risikovorsorgeelemente – festgestellt werden. Zu diesen Risikovorsorgeelementen zählen die unmittelbare Verhinderung der Realisierung eines systemischen Risikofaktors, die Unterstützung des privatwirtschaftlichen Risikomanagements, die Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe, die Marktstabilisierung sowie die Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung.²⁰⁷⁵

2. Als zweites Untersuchungsergebnis ist ein Anforderungskatalog an die gesetzgeberische Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft festzuhalten. Dieser kann den Gesetzgebern bei der Wahrnehmung der hergeleiteten Aufträge zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Orientierung dienen und stellt die Grundlage der kritischen Bewertung des Status Quo dar.²⁰⁷⁶ Grundlegend konnten vier Bereiche herausgearbeitet werden, aus denen sich im Rahmen der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft regelmäßig Anforderungen für ihre gesetzgeberische Ausgestaltung ergeben. Hierzu zählen die prozedurale

2071 S. hierzu Teil II § 4.

2072 S. hierzu Teil II § 4 B. I.

2073 S. hierzu Teil II § 4 B. II.

2074 S. hierzu Teil II § 4 B. III.

2075 S. Zusammenfassung unter Teil II § 4 C. Nr. 3.

2076 S. Zusammenfassung unter Teil IV § 9 E. I.

Rationalität, multipolare Verfassungsrechtsverhältnisse, die stufenweise Anpassung nach Art. 39 Abs. 2 AEUV und das unionale Agrarbeihilfenrecht.

Aus der prozeduralen Rationalität ergeben sich das Erfordernis einer gesetzgeberischen Vorsorgezieldefinition²⁰⁷⁷ sowie die notwendige Durchführung einer rationalen Risikoermittlung und -bewertung²⁰⁷⁸.

Die multipolaren Verfassungsrechtsverhältnisse gebieten die Durchführung eines rechtsstaatlichen Abwägungsprozesses, der einerseits die Leistungsdimension und andererseits die Eingriffs- und Ausgleichsdimension der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft in Ausgleich bringt. Dieser rechtsstaatliche Abwägungsprozess wird methodisch sowohl auf Verfassungs- als auch auf Unionsebene durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, verstanden als Oberbegriff für das Unter- und Übermaßverbot sowie für die praktische Konkordanz, ausgestaltet.²⁰⁷⁹

Die verfassungs- und unionsrechtsgemäße Wahrnehmung der Aufträge des Verfassungs- und Unionsrechts zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft bildet den Ausgangspunkt der Leistungsdimension. Die verfassungs- und unionsrechtsgemäße Wahrnehmung wird anhand des Untermaßverbotes ermittelt. In diesem Zusammenhang konnten die Wirksamkeit, Hinlänglichkeit und Erforderlichkeit öffentlicher Risikovorsorgemaßnahmen zur Erhaltung der dauerhaften und nachhaltigen Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe, die die Ernährung sowie den Erhalt der Kulturlandschaft zum Zwecke der Nahrungsmittelerzeugung sicherstellen, als allgemeine Anforderungen²⁰⁸⁰ an die gesetzgeberische Ausgestaltung festgestellt werden. Hierbei gilt ein Vorrang der Möglichkeiten privatwirtschaftlichen Risikomanagements der landwirtschaftlichen Betriebe. Erst wenn die landwirtschaftlichen Betriebe die systemischen Risikofaktoren in strukturfördernder Weise nicht mehr selbst bewältigen können (Marktversagen) und damit eine Sachlage entsteht, die bei ungehindertem Fortlauf der Dinge zum Verlust der landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen führt, ist das Untermaß unterschritten und öffentliches Handeln verpflichtend. Aufgrund der Aktivierung des Vorsorgeprinzips kann dies auch bereits in Situationen der Ungewissheit durch öffentliche Maßnahmen verhindert werden. Die strukturfördernde Weise ist hierbei eine sehr einzelfallab-

2077 S. hierzu Teil IV § 9 A. I. 1.

2078 S. hierzu Teil IV § 9 A. I. 2.

2079 S. hierzu Teil IV § 9 B. II.

2080 S. hierzu Teil IV § 9 B. III. 1. b).

hängige Größe, sodass nicht jedes Anzeichen für Marktversagen in Bezug auf ein einzelnes privatwirtschaftliches Risikomanagementinstrument eine Handlungsverpflichtung begründet, sondern spezifische Erhebungen für die Feststellung der strukturgefährdenden Weise notwendig sind. Eine weitere Abstufungsregel der öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen ist darin zu sehen, dass zunächst „Hilfe zur Selbsthilfe“ in Form von Marktstruktur- oder Regulierungsverwaltung oder der Schaffung rechtlicher Rahmenbedingungen zu leisten ist.

Mit Blick auf die Eingriffs- und Ausgleichsdimension der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft sind insbesondere die gleichrangigen Rechtsgüter Grundrechte, Klima-, Umwelt- und Tierschutz sowie der freie Wettbewerb zu berücksichtigen.²⁰⁸¹ Hinsichtlich des optimalen Ausgleichs²⁰⁸² zwischen der Erhaltung der dauerhaften und nachhaltigen Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe und den genannten gleichrangigen Rechtsgütern und Aufträgen, der durch Übermaßverbot und praktische Konkordanz generiert wird, sind die folgenden allgemeinen Anforderungen für die gesetzgeberische Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft auszumachen:²⁰⁸³ Zunächst müssen Umwelt- und Tierschutz Berücksichtigung bei der Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge finden, damit keine umwelt- und tierwohlschädlichen Produktionsstrukturen geschützt werden. Hierbei ist jedoch ein Maß zu finden, das die landwirtschaftliche Tätigkeit aufgrund der unvermeidbaren Nutzung der Umweltmedien und der Tiere zum Zwecke der Nahrungsmittelerzeugung weder „tatsächlich noch aus wirtschaftlichen Gründen unmöglich“²⁰⁸⁴ macht. Die dringlichste Anforderung ergibt sich aus dem optimalen Ausgleich zum Klimaschutz. Hier besteht die Notwendigkeit eines Transformationsprozesses der Landwirtschaft. Die Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge muss mittelbar zur Reduktion der negativen externen Effekte der landwirtschaftlichen Tätigkeit auf das Klima beitragen und darf keine klimaschädlichen Produktionsstrukturen schützen. Der Transformationsprozess bedarf jedoch einer

2081 S. hierzu Teil IV § 9 B. I. 2.

2082 S. zum optimalen Ausgleich Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik, § 2 Rn. 72; Grabitz, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des BVerfG, AöR 98 (1973), 568 (576).

2083 S. hierzu Teil IV § 9 B. IV.

2084 Pitschel, Die gute fachliche Praxis, S. 492 in Bezug auf die Umweltmedien. Vgl. in Bezug auf das landwirtschaftliche Grundeigentum Martinez, Landwirtschaft und Umweltschutz, DVBl. 2020, 1186 (1188).

öffentlichen Begleitung, um Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe zu schaffen. Aus dem optimalen Ausgleich zum freien Wettbewerb folgt abermals ein Vorrang des privatwirtschaftlichen Risikomanagements der landwirtschaftlichen Betriebe sowie dessen öffentliche Unterstützung, da insoweit regelmäßig eine geringere Eingriffsintensivität vorliegt.

Aus Art. 39 Abs. 2 AEUV leitet sich die Anforderung der stufenweisen Anpassung ab, die als normierte Begrenzung des systemischen Risikofaktors der rechtlichen Rahmenbedingungen zu verstehen ist.²⁰⁸⁵ Die Norm erfordert eine gewisse Planungssicherheit für die landwirtschaftlichen Betriebe, insbesondere im Hinblick auf die erforderlichen Transformationsprozesse im Umwelt-, Tier- und vor allem dem Klimaschutz, die durch einen rechtlichen Fahrplan begleitet werden müssen.

Darüber hinaus sind im Rahmen der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft die Maßgaben des unionalen Agrarbeihilfenrechts einzuhalten.²⁰⁸⁶

3. Ausgehend von diesen Anforderungen an die gesetzgeberische Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft wurde eine Bewertung des Status Quo vorgenommen, die als Grundlage für einen Ausblick auf mögliche Verbesserungen der rechtsstaatlichen Ausgestaltung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft dient.

Im Rahmen des Status Quo der einfachgesetzlichen Risikovorsorge im Agrarrecht konnten Defizite mit Blick auf die herausgearbeiteten Anforderungen ausgemacht werden. Wiederholt²⁰⁸⁷ zeigte sich insbesondere das Fehlen eines Leitbildes als Mangel der aktuellen gesetzgeberischen Ausgestaltung. Zudem ist die nicht auf einer Risikoermittlung und -bewertung basierten Ausgestaltung der Direktzahlungen als defizitär in Bezug auf die prozedurale Rationalität zu bewerten.²⁰⁸⁸ Die für die Leistungsdimension der öffentlichen Risikovorsorge relevanten privatwirtschaftlichen Möglichkeiten des Risikomanagements sowie die zugehörigen öffentlichen Schutzkonzepte sind hinsichtlich des privatwirtschaftlichen Versicherungsangebots, der Strukturen im Sektor Milch sowie hinsichtlich der Regulierung der zu erwartenden Wassernutzungskonflikte als defizitär zu bewerten.²⁰⁸⁹

2085 S. hierzu Teil IV § 9 C.

2086 S. hierzu Teil IV § 9 C.

2087 Vgl. zur prozeduralen Rationalität Teil IV § 9 A. II. 1. sowie zu Art. 39 Abs. 2 AEUV Teil IV § 9 C.

2088 S. hierzu Teil IV § 9 A. II. 2.

2089 S. hierzu Teil IV § 9 B. III. 2.

Korrespondierend hierzu liegt ein Defizit in Form des Nichtgebrauchs des agrarbeihilfenrechtlichen Spielraums vor.²⁰⁹⁰ Im Rahmen der Eingriffs- und Ausgleichsdimension sind Mängel hinsichtlich der Berücksichtigung des Umwelt- und Tierschutzes und vor allem hinsichtlich des Klimaschutzes festzustellen.²⁰⁹¹

Diese Defizite wurden zum Anlass genommen, einen Ausblick auf rechtliche Möglichkeiten für die verbesserte Umsetzung der Anforderungen im Rahmen der gesetzgeberischen Ausgestaltung der öffentlichen Risikoversorge in der Landwirtschaft zu entwerfen. Zur Verstärkung von Maßnahmen, die auf tatsächlicher Ebene an der Verhinderung der Realisierung von systemischen Risikofaktoren ansetzen, wird die Einbindung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den Anwendungsbereich des TEHG als Anreiz für klimaschützende Maßnahmen diskutiert.²⁰⁹² Zur Verbesserung des Versicherungsangebotes werden Möglichkeiten der Einführung einer Versicherungspflicht sowie Möglichkeiten der organisatorischen Einbindung der öffentlichen Hand in das Versicherungssystem aufgezeigt.²⁰⁹³ Am vielversprechendsten erscheint es hier, die unionsrechtlich bereits bestehende Möglichkeit der Einführung von Fonds auf Gegenseitigkeit zu nutzen. Für die Verbesserung der privatwirtschaftlichen Möglichkeiten des Risikomanagements im Milchsektor ist eine konkretere Regulierung der Milchliefverträge sowie die öffentliche Unterstützung durch Kredit- oder Bürgschaftsprogramme für die Sicherheitsleistungen der Warenterminbörsen anzuraten.²⁰⁹⁴ Darüber hinaus werden Ansätze zur Verbesserung der Rücklagenbildung diskutiert.²⁰⁹⁵ Ferner sollten zur Verbesserung der Produktionsanpassung an den Klimawandel frühestmöglich Entscheidungskriterien für die Wassernutzungskonflikte entwickelt und normiert werden, um für die landwirtschaftlichen Betriebe Planungssicherheit zu schaffen.²⁰⁹⁶ Hinsichtlich der Behebung der defizitären Berücksichtigung der gleichrangigen Rechtsgüter Umwelt-, Tier- und Klimaschutz sollte eine Öko-, Tierschutz- und Klimaschutzkonditionalität in den finanzwirksamen Maßnahmen der öffentlichen Risikoversorge eingefügt werden.²⁰⁹⁷

2090 S. hierzu Teil IV § 9 D.

2091 S. hierzu Teil IV § 9 B. IV. 2.

2092 S. hierzu Teil IV § 10 A. I.

2093 S. hierzu Teil IV § 10 A. II.

2094 S. hierzu Teil IV § 10 A. III.

2095 S. hierzu Teil IV § 10 A. IV.

2096 S. hierzu Teil IV § 10 A. V.

2097 S. hierzu Teil IV § 10 B.

Es ist überdies zu betonen, dass es sich bei den Direktzahlungen in der gegenwärtigen Ausgestaltung mangels Orientierung ihrer Ausgestaltung an systemischen Risikofaktoren nicht um eine Maßnahme der öffentlichen Risikovorsorge handelt. Entweder sollte eine entsprechende Orientierung im Rahmen der Ausgestaltung erfolgen oder Finanzmittel in die zweite Säule umgeschichtet werden.²⁰⁹⁸ Hinsichtlich des notwendigen und dringlichen Transformationsprozesses der Landwirtschaft hin zur (weitestgehenden) Klimaneutralität²⁰⁹⁹ sind zum einen „frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion [zu formulieren], die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“²¹⁰⁰ Zum anderen sollte die der materiell-verfassungsrechtlichen und materiell-primärrechtlichen Gewährleistung leistungsfähiger Betriebe innewohnende Langzeitverantwortung²¹⁰¹ in der Weise institutionalisiert werden, dass „eine auf Dauer angelegte (Langzeitpräsenz), sowie auf Integration, Objektivität und Akzeptanz (Legitimation durch Vertrauen) ausgerichtete Institution mit der alleinigen Aufgabe, Langzeitinteressen zu ermitteln und zu vertreten, einzurichten ist.“²¹⁰²

4. Die Untersuchung abschließend ist die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft vor dem Hintergrund der erarbeiteten holistischen Rechtsdogmatik als Grundprinzip des Agrarrechts zu klassifizieren.²¹⁰³ Diese Einordnung begründet sich zum einen auf den vorzufindenden systemischen Risikofaktoren in der Landwirtschaft (außerrechtliche Gegebenheiten), denen aufgrund der normativen Erfassung durch Entwicklung einer rechtsrelevanten Definition²¹⁰⁴ eine juristische Bedeutung zukommt und die die landwirtschaftlichen Betriebe teilweise nicht selbst bewältigen können. Zum anderen begründet sich die Klassifizierung auf Induktion. Auf einfachgesetzlicher Ebene konnte eine Vielzahl systematisierbarer Risikovorsorgemaßnahmen im Agrarrecht ausfindig gemacht werden. Auf verfassungs- und unionsrechtlicher Ebene verkörpern materiell-rechtliche

2098 S. hierzu Teil IV § 10 C.

2099 S. hierzu Teil IV § 10 D.

2100 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, Az. 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 – Klimabeschluss, Leitsatz 4.

2101 Vgl. Teil III § 6 B. I. 3. b) aa).

2102 Vgl. Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 515 ff. in Bezug auf einen „Ökologischen Rat“.

2103 S. hierzu Teil V § 12 C.

2104 Teil II § 3 A.

Aufträge zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft eine hintergründig wirkende *ratio iuris*, die Leitgedanken beinhaltet und den inneren Wertungszusammenhang agrarrechtlicher Regelung erklärt. Mithin ist die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft als Grundprinzip des Agrarrechts anzusehen.