SCHRIFTEN ZUM AGRAR-, UMWELT- UND VERBRAUCHERSCHUTZRECHT 80

Taalkea Bremer

# Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels

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 80

Taalkea Bremer

# Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels

Nomos

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

Zugl.: Göttingen, Univ., Diss., 2018

u.d.T.: „Die rechtliche Steuerung von Agrarstrukturwandel“

ISBN 978-3-8487-5181-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-9377-6 (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

Diese Arbeit lag der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität im Sommersemester 2017 als Dissertation unter dem Titel „Die rechtliche Steuerung von Agrarstrukturwandel“ vor. Literatur, Rechtsprechung sowie Gesetzgebung wurden bis zu diesem Stand berücksichtigt.

Die Idee zu diesem umfangreichen Thema kam mir, als mir bewusst wurde, wie rasch viele landwirtschaftliche Betriebe in meiner Umgebung während meiner Kindheit und Jugend aufgegeben hatten. Ich fragte mich als angehende Juristin und Landwirtin, ob und wie ein solcher Agrarstrukturwandel durch rechtliche Eingriffe aufgehalten werden kann oder sollte. Weitere Impulse lieferte ein zunehmend polarisierendes Vokabular in der agrarpolitischen Diskussion mit Begriffen wie „Höfesterben“ oder „Massentierhaltung“, welche die Auswirkungen dieser Entwicklung beschreiben sollten. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit sollen daher eine interdisziplinäre Aufbereitung dieser hochkomplexen Fragestellung bieten, um sich der alten und neuen Debatte um die Ausrichtung der Agrar(struktur)politik sachlich zu nähern.

Mein Dank gilt all denen, ohne die ich die Arbeit nicht in dieser Form hätte schreiben können. Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. José Martínez für seine umfangreiche Unterstützung, verständnisvolle Betreuung sowie den nötigen wissenschaftlichen Freiraum. Herrn Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll danke ich für die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens. Allen Mitarbeitern und Doktoranden des Instituts für Landwirtschaftsrecht danke ich für Rat und Tat sowie einen anregenden wissenschaftlichen Austausch. Bei Sven Gutknecht, Anna-Lena Poppe, Rena Muth sowie Renke Wilhelm Kaper bedanke ich mich herzlich für ihre wertvolle Hilfe bei der Korrektur der Arbeit. Weiter bedanke ich mich bei meinen Freunden, die mich aufgefangen und mir beiseite gestanden haben. Ganz besonderer Dank gilt meinen Eltern, Gerald und Andrea Bremer, sowie meiner Schwester Feneke Bremer. Ohne den vorbehaltlosen Rückhalt meiner Familie, die mich auf dem langen Weg zur Promotion begleitet hat, wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

Wehdel, im August 2018 *Taalkea Bremer*

# Inhaltsverzeichnis


Abbildungsverzeichnis 19

Tabellenverzeichnis 21

Abkürzungsverzeichnis 23

Kapitel 1. Das Problem Agrarstrukturwandel 31

Kapitel 2. Der Begriff Agrarstruktur 36

A. Begriffsverständnis in unterschiedlichen Disziplinen 36

I. Der Agrarstrukturbegriff in Verträgen, Verfassung und Gesetzen 37
1. Die Ziele der GAP 37
2. Herausbildung einer europäischen Agrarstrukturpolitik 38
3. Das Landwirtschaftsgesetz als Beginn einer deutschen Agrarstrukturpolitik 40
4. Der normative Agrarstrukturbegriff heute 42

II. Agrarpolitisches Begriffsverständnis 44
1. Bestimmung des europäischen Agrarstrukturbegriffs 44
a) Definition des Agrarstrukturbegriffs durch europäische Institutionen 44
b) Bedeutung für das europäische Begriffsverständnis 46
2. Agrarstrukturbegriff in der deutschen Agrarpolitik 47
a) Agrarstruktur in politischen Institutionen in Deutschland 47
b) Diskussion des Agrarstrukturbegriffs in der agrarpolitischen Literatur 49

III. Agrarrechtliches Verständnis 51
1. Gerichtliche Auseinandersetzung mit dem Begriff 51
2. Agrarrechtliche Literatur 53

IV. Agrarökonomisches Verständnis 54

V. Verständnis in der agrarstrukturellen Planung 55

VI. Zusammenfassung der vertretenen Begriffsverständnisse 56

B. Definition und Abgrenzung des Begriffes „Agrarstruktur“ 57
I. Der Agrarbetrieb 57
1. Agrar als Wortteil des Begriffs Agrarstruktur 58
2. Das agrarwirtschaftliche Erzeugnis 59
3. Der agrarwirtschaftliche Betrieb: modifizierte „Zwiebeltheorie“ 60
II. Definition des Begriffs Agrarstruktur 62
III. Grenzen des Agrarstrukturbegriffs 64
1. Struktur als inhaltliche Bestimmung der Weite des Begriffs 64
2. Agrarstrukturen verschiedener Regionen 69
3. Agrarstruktur und Agrarverfassung 70
a) Der Begriff Agrarverfassung 70
b) Verhältnis der Begriffe zueinander 72
c) Kritik am Agrarverfassungsbegriff 72
d) Agrarordnung statt Agrarverfassung 74
4. Marktstruktur als Bestandteil der Agrarstrukturdefinition? 76
5. Agrarstruktur und der ländliche Raum 77
6. Zusammenfassung 79

C. Folgerungen für das juristische Verständnis des Begriffs Agrarstruktur 80

D. Definition und Systematisierung von Agrarstrukturrecht 83
I. Agrarstrukturwirksames und agrarstruktursteuerndes Recht 84
II. Agrarstrukturförder- und Agrarstrukturrahmenrecht 87

Kapitel 3. Die Entwicklung der Agrarstrukturen in Deutschland 88

A. Entwicklung der heutigen Agrarstrukturen im historischen Rückblick 88
I. Agrarwirtschaft vor der Industrialisierung 88
II. Bauernbefreiung und Grundentlastung 92
III. Landwirtschaft zur Zeit der Industrialisierung 93
1. Beginn einer industriellen, professionalisierten Agrarwirtschaft 94
2. Liberalisierung der Märkte 96
3. Agrarstrukturpolitische Maßnahmen 97

IV. Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg 98
1. Der Erste Weltkrieg 98
2. Wiederaufbau und Weltwirtschaftskrise 99
3. Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg 102
V. Innerdeutsche Teilung 104
1. Agrarstrukturen in Westdeutschland bis zur Wiedervereinigung 104
a) Wiederaufbau und Ernährungssicherung 105
b) Landwirtschaftliche Einkommenssteigerung 105
aa) Produktionssteigerungen und Einkommensdisparität 106
bb) Auseinandersetzung über die grundsätzliche Ausrichtung: Schutz oder Wettbewerb? 107
cc) Agrarschutzpolitik in den ersten Jahrzehnten der jungen Bundesrepublik 108
dd) Agrarprotektionismus auch in der EWG 111
c) Begrenzung des Wachstums 112
aa) Konsequenzen der Agrarschutzpolitik: Überschussproduktion und Lagerbestände 112
bb) Marktpolitische Neuorientierung 114
cc) Strukturpolitische Reaktionen 115
dd) Erneutes Umdenken in der agrarpolitischen Ausrichtung 119
2. Entwicklung in der DDR 120
a) Die „Katastrophe der ostdeutschen Landwirtschaft“ 121
b) Die Agrarpolitik in der sowjetischen Besatzungszone 121
aa) Bodenreform 122
bb) Kollektivierung 124
cc) Industrialisierte Landwirtschaft 125
c) Wiedervereinigung 126
VI. Jüngste agrarpolitische Entwicklungen 129
1. „Ökologisierung“ der Landwirtschaft 129
2. Entlohnung der Landwirtschaft für externe Effekte 132
3. Umsetzung des Ökologisierungstrends in den GAP-Reformen 133
a) Die Erste Säule: GMO, Direktzahlungen und Cross-Compliance 134
b) Die Zweite Säule: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums 136

VII. Zusammenfassung und Folgerungen 138

B. Heutige Agrarstrukturen 140

I. Statistische Erhebungen zu Agrarstrukturmerkmalen 140
II. Natürliche Grundlagen 143
1. Klima 144
2. Boden und Relief 145
III. Betriebliche Merkmale 148
1. Zahl der Betriebe und Betriebsgrößen 148
2. Erwerbsstrukturen 154
3. Bewirtschaftungsformen 155
a) Bodennutzung 155
b) Viehhaltung 160
4. Kooperationsformen 163
5. Flur- und Siedlungsverhältnisse 164
a) Flur 164
b) Ländliche Siedlungen 165
6. Bodeneigentumsverhältnisse 167
7. Rechtsformen 169
8. Produktionsverhältnisse 171
a) Ökologischer Landbau 171
b) Diversifizierende Tätigkeiten 172
9. Einkommen und Gewinn 173
IV. Arbeitskräfte in der Landwirtschaft 175
1. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte 175
2. Betriebsleitung 177
3. Hofidee und Hofnachfolge 178

C. Agrarstrukturwandel 179

I. Intersektoraler Wandel: Von der Agrar- zur Dienstleistungsgesellschaft 180
II. Ausgewählte Merkmale des Agrarstrukturwandels 183
1. Veränderte Betriebsstrukturen 183
a) Betriebszahlen und Flächenausstattung 183
b) Tierhaltung 185
c) Beschäftigte in der Landwirtschaft 187
d) Weitere Erscheinungsformen des betrieblichen Wandels 188

2. Änderung der Produktionsprozesse und Produktivitätssteigerungen 189
a) Spezialisierung, Intensivierung, räumliche Konzentrationen 190
b) Technischer Fortschritt 191
c) Diversifizierung und Extensivierung 194
d) Produktivitätssteigerungen 195
3. Dorf- und Siedlungsstrukturen 197
III. Ökonomische und gesellschaftliche Ursachen für den Strukturwandel 200
1. Ökonomische Grundlagen und Erklärungsansätze 201
a) Landwirtschaft in der Marktwirtschaft 201
b) Angebot und Nachfrage landwirtschaftlicher Produkte 203
c) Opportunitätskosten im landwirtschaftlichen Kontext 205
d) Agrarökonomische Theorien und Modelle zum Strukturwandel 206
aa) Das „Agrarproblem“ 207
bb) Druck- und Sogtheorie 207
cc) Theorie der Pfadabhängigkeiten 210
dd) Einstiegszentriertes Modell 212
ee) Theorie des landwirtschaftlichen Haushalts 213
e) Zusammenfassung 214
2. Veränderte gesellschaftliche Anforderungen an die Landwirtschaft 215
a) Heutige Haltungen zur Landwirtschaft 215
b) Entwicklung der gesellschaftlichen Einstellungen im Rückblick 220
IV. Zusammenfassung des Agrarstrukturwandels und Folgerungen für eine rechtliche Gestaltung 222
1. Was ist Agrarstrukturwandel? 222
2. Richtung und Geschwindigkeit des Agrarstrukturwandels 224
3. Konflikte aus dem Strukturwandel 226
a) Strukturwandelkonflikt innerhalb der Branche 226
b) Wertekonflikte 228
c) Umwelt- und Naturschutz versus Landwirtschaft 229
4. Folgerungen 230
a) Agrarstrukturwandel ist notwendig 230
b) Gestaltung des Strukturwandels 233

Kapitel 4. Die rechtliche Gestaltung des Agrarstrukturwandels 236

A. Rechtliche Begründung einer Gestaltung 236
I. Sonderstellung bestimmter Agrarstrukturen? 237
1. Herstellung von Lebensmitteln als Grundlage menschlicher Existenz 237
2. Besonderheiten des landwirtschaftlichen Wirtschaftszweigs 239
a) Abhängigkeit von Boden und Klima 240
b) Natürliche und soziale Grenzen des Wachstums 241
c) Homogenität und Haltbarkeitszeiten landwirtschaftlicher Produkte 243
d) Länge der Produktionsperioden 243
e) Wettbewerb und Markt 244
f) Zusammenfassung 246
3. Agrarstrukturelle Funktionen 247
a) Beschäftigung, regionale Wertschöpfung und wirtschaftliche Infrastruktur 248
b) Kulturelle Identität und gesellschaftlicher Zusammenhalt 250
c) Gestaltung und Erhaltung von Kulturlandschaften 252
d) Ökologische Leistungen 253
e) Zusammenfassung und Bewertung 255
II. Lebendige Agrarstrukturen als Untersuchungsobjekt 257
III. Mindestmaß des verfassungsrechtlichen Schutzes von lebendigen Agrarstrukturen 257
1. Schutz durch die europäischen Verträge 258
a) Schutzpflichten auf Grundlage der GAP 259
aa) Unionsrechtliche Bestandsgarantie für Landwirtschaft aus Art. 38 ff. AEUV 261
bb) Produktion von Lebensmitteln 262
cc) Besonderheiten des landwirtschaftlichen Wirtschaftszweigs 262
dd) Ökonomische Funktionen 262
ee) Soziale Funktionen 263
ff) Ökologische Funktionen 264
gg) Regionale Bedeutung der Landwirtschaft 264
hh) Zusammenfassung der Schutzpflichten aus Art. 38, 39 AEUV 265

b) Schutz der ökologischen Funktionen auf Grundlage der Gemeinsamen Umweltpolitik 265
c) Grundsatz des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts 267
d) Die Union als kulturelle Gemeinschaft 268
e) Zusammenfassung der europäischen Schutzpflichten 269
2. Grundgesetzlicher Schutz 269
a) Schutz der Agrarstruktur als solche? 269
aa) Materiell-rechtlicher Gehalt von Kompetenznormen? 270
bb) Verfassungsauftrag aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG? 272
cc) Gründe für das Fehlen von Agrarwirtschaft im Grundgesetz 274
b) Schutz aufgrund agrarstruktureller Funktionen 275
aa) Das Konzept des Untermaßverbots 276
bb) Staatliches Schutzkonzept für Land- und Forstwirtschaft? 277
cc) Wirtschaftliche Betätigung, Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG 279
dd) Soziale Funktionen, Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 S. 1 GG 282
ee) Ökologische und landschaftliche Funktionen, Art. 20a GG 284
c) Zwischenergebnis 286
3. Schützenswertes öffentliches Interesse an lebendigen Agrarstrukturen? 286
a) Begriff des öffentlichen Interesses 287
b) Das öffentliche Interesse an lebendigen Agrarstrukturen 288
aa) Herleitung 288
bb) Folgen 290
4. Landwirtschaft in der Landesverfassung: Beispiel Bayern 291
IV. Grenzen des verfassungsrechtlichen Schutzes 293
1. Freiheitliche Wirtschaftsordnung als Grenze im Übermaß 294
a) Europäische Wirtschaftsordnung 294
b) Wirtschaftsordnung des Grundgesetzes 296
aa) Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG 296
bb) Art. 14 Abs. 1 GG 297
cc) Art. 3 Abs. 1 GG 299

c) Zwischenergebnis 300
2. Ökologische Grenzen 300
3. Weitere entgegenstehende Rechte 302
V. Schlussfolgerungen 303

B. Verteilung der agrarstrukturrechtlichen Verantwortung 306
I. Europäisches Agrarstrukturrecht 307
1. Kompetenzverteilung innerhalb der Union 307
2. Agrarstrukturtsteuerndes EU-Recht 309
a) Maßnahmen der Ersten Säule 310
b) Agrarstrukturförderung der Zweiten Säule 312
3. Mitgliedsstaatliche Handlungsmöglichkeiten im Agrarbereich 315
II. Verteilung der nationalen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern 318
1. Art. 91a GG als zentrale Kompetenznorm des Agrarstrukturförderrechts 318
a) Grundsätze und förderfähige Maßnahmen nach §§ 1, 2 GAKG 320
b) Verfassungsmäßigkeit des GAKG? 322
c) Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe 323
2. Agrarstrukturrecht außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe: Verteilung der Kompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 GG 325
a) Förderung der Land- und Forstwirtschaft, Ernährungssicherung (Nr. 17) 326
b) Bodenrecht, Raumordnung, Bodenverteilung (Nr. 18, 31, 30) 327
c) Recht der landwirtschaftlichen Produktion (Nr. 20, 19) 329
d) Naturschutz (Nr. 29) 331
III. Zusammenfassung und Folgerungen 332

C. Konzeption der rechtlichen Agrarstrukturgestaltung 334
I. Ist Agrarstrukturwandel überhaupt rechtlich steuerbar... 335
1. Möglichkeiten sektoraler Steuerung 335
2. Rechtliche Steuerungswirkungen im Agrarsektor 337
II. Agrarstrukturelle Leitbilder als Grundkonzept der Gestaltung 339
1. Begriff und Verbindlichkeit eines Leitbildes 339

2. Bisher entwickelte agrar(struktur)politische Leitbilder 342
a) Quellen für Leitbilder auf Bundesebene 343
b) Quellen auf Länderebene 344
c) Vorstellung landläufiger Leitbilder 346
aa) Der bäuerliche Familienbetrieb 346
bb) Der leistungsfähige, nachhaltige und multifunktionale Betrieb 350
cc) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse 353
3. Plädoyer für eigenständige regionale Leitbilder 354
a) Das Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung 354
b) Eigenständige regionale Agrarstrukturentwicklung 356
aa) Notwendigkeit einer regionalen Differenzierung 357
bb) Kein museales Agrarstrukturrecht 359
cc) Regionalisierung der GAP? 360
c) Anwendung auf die agrarstrukturelle Entwicklung 362
aa) Regionen mit ausgeprägter landwirtschaftlicher Struktur 362
bb) Regionen im Einzugsbereich von Verdichtungsgebieten 363
cc) Regionen mit naturräumlichen Potenzialen 364
dd) Regionen mit erheblichen Strukturschwächen 364
ee) Regionen mit spezieller Problemstruktur 366
d) Folgerungen für Leitbilder der jeweiligen Region 366
e) Das bedeutendste Problem 368
4. Bedeutung für den unbestimmten Rechtsbegriff Verbesserung der Agrarstruktur 370
III. Konkretisierung durch Ziele der agrarstrukturellen Entwicklung 371
1. Ziele auf europäischer und Bundesebene 372
2. Ziele der Landwirtschafts(förderungs)gesetze der Länder 373
3. Folgerungen 376
a) Gemeinsamkeiten und Unterschiede 376
b) Kohärenz des Agrarstrukturrechts? 378

D. Überblick über die Instrumente des Agrarstrukturrechts 381
I. Systematisierung 382
II. Rahmenrechtliche Instrumente 383
1. Verbote und Gebote 384

2. Genehmigungs- und Anzeigepflichten 385
3. Mögliches agrarstruktursteuerndes Rahmenrecht 385
a) Beschränkungen bei der Betriebsweitergabe 385
aa) Das Anerbenrecht 386
bb) Gestaltungswirkung des landwirtschaftlichen Erbrechts 387
cc) Kritik und Verbesserungsbedarf 388
b) Beschränkungen des Bodenverkehrs 390
aa) Der landwirtschaftliche Bodenverkehr 390
bb) Vorkaufsrecht und weitere Instrumente 393
cc) Gestaltungswirkungen im Bodenverkehrsrecht 394
c) Bodenreform 396
aa) Die Flurbereinigung 397
bb) Zweck der Flurbereinigung 398
cc) Charakter und Gestaltungswirkung der Flurbereinigung 399
d) Beschränkungen der Bodennutzung 400
aa) Bodennutzung durch Bebauung 400
bb) Bodenbewirtschaftung 405
III. Förderrechtliche Instrumente 407
1. Wirtschaftliche Instrumente 408
2. Informative Instrumente 409
3. Kooperative Instrumente 410
4. Mögliches Agrarstrukturförderrecht 410
a) Förderung bestimmter Gebiete 411
aa) Überbetriebliche Bodenreformen 411
bb) Förderung benachteiligter Gebiete 412
b) Förderung betrieblicher Maßnahmen 413
aa) Einzelbetriebliche Investitionen und Steuererleichterungen 413
bb) Förderung besonderer nachhaltiger Produktionsweisen 414
cc) Diversifizierung und Vermarktung 416
c) Soziale Förderungen 417
aa) Soziale Absicherung 417
bb) Förderung junger Landwirte 418
cc) Bildung und Beratung 419
IV. Planungsinstrumente als Koordination 419
1. Regierungsplanung 420

2. Fachplanungen 422
3. Bauleitplanung 424
4. Raumordnung 425
5. Zusammenfassung 427
V. Folgerungen 427
1. Boden als Gestaltungsvariable 427
2. Kombination verschiedener Instrumente 431

Kapitel 5. Zusammenfassendes Fazit 434

Literaturverzeichnis 441

# Abbildungsverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Abbildung 1: | Modifizierte Zwiebeltheorie nach Grimm | 61 |
| Abbildung 2: | Merkmale der Agrarstruktur einer Region | 64 |
| Abbildung 3: | Die Agrarstruktur beeinflussende Merkmale | 80 |
| Abbildung 4: | Durchschnittliche Ertragsmesszahl pro ha | 146 |
| Abbildung 5: | Durchschnittliche Größe landwirtschaftlicher Betriebe in ha LF auf Kreisebene im Jahr 2010 | 152 |
| Abbildung 6: | Durchschnittlicher Anteil des Acker- beziehungsweise des Dauergrünlands an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf Kreisebene 2010 in % | 158 |
| Abbildung 7: | Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe und durchschnittliche Flächenausstattung in den alten Bundesländer in der Zeit von 1949 bis 2010 | 184 |
| Abbildung 8: | Vergleich der prozentualen Anteile der Betriebsgrößenklassen in ha in den alten Bundesländern in der Zeit von 1949 bis 2010 | 185 |
| Abbildung 9: | Gestaltungsraum für eine gesetzgeberische Gestaltung von Agrarstrukturentwicklung | 306 |
| Abbildung 10: | Regional differenziertes Agrarstrukturrecht | 367 |

# Tabellenverzeichnis


| | | |
|---|---|---|
| Tabelle 1: | Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen | 149 |
| Tabelle 2: | Vergleich von Betrieben und Betriebsflächen nach alten und neuen Bundesländern und Regionen | 150 |
| Tabelle 3: | Viehhaltende Betriebe | 160 |
| Tabelle 4: | Landwirtschaftliche Betriebe nach Rechts- und Erwerbsformen im früheren Bundesgebiet und den neuen Bundesländern | 170 |
| Tabelle 5: | Zahl der durchschnittlich gehaltenen Tiere pro Betrieb in den Jahren 1999 und 2013 | 186 |

# Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| a.F. | alte Fassung |
| AbfKlärV | Klärschlammverordnung |
| Abl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| AEG | Allgemeines Eisenbahngesetz |
| AEP | Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AF | AgrarForschung (Zeitschrift) |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AgrarMSG | Agrarmarktstrukturgesetz |
| AgrarR | Agrarrecht (Zeitschrift) |
| AgrarRS | Agrarische Rundschau |
| AgrarStatG | Agrarstatistikgesetz |
| AgrarW | Agrarwirtschaft (Zeitschrift) |
| AK | Arbeitskraft |
| ALG | Gesetz über die Alterssicherung der Landwirte |
| ALR | Akademie ländlicher Raum |
| Amer. J. Agr. Econ. | American Journal of Agricultural Economics |
| AO | Abgabenordnung |
| AöR | Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift) |
| Arch. Tierz. | Archiv Tierzucht (Zeitschrift) |
| ARL | Akademie für Raumforschung und Landesplanung |
| Art. | Artikel |
| ASG | Agrarsoziale Gesellschaft e.V. |
| ASVG | Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg |
| Aufl. | Auflage |
| AUR | Agrar- und Umweltrecht (Zeitschrift) |
| AVP | Agrarstrukturelle Vorplanung |
| AWuAS | Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie/Economie et Sociologie Rurales (Zeitschrift) |

| | |
|---|---|
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Baunutzungsverordnung |
| BauR | Baurecht (Zeitschrift) |
| BayAgrarWiG | Bayerisches Agrarwirtschaftsgesetz |
| BayVerf | Bayerische Verfassung |
| BayVGH | Bayerischer Verwaltungsgerichtshof |
| BayWaldG | Waldgesetz für Bayern |
| BbgVerf | Brandenburgische Verfassung |
| BBodSchG | Bundes-Bodenschutzgesetz |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| Bd. | Band |
| BeckRS | Beck-Rechtsprechung |
| Beil. | Beilage |
| Beschl. | Beschluss |
| BfA | Blätter für Agrarrecht |
| BfN | Bundesamt für Naturschutz |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBl | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGR | Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe |
| BImSchG | Bundesimmissionsschutzgesetz |
| BImSchVO | Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes |
| BiS | Der Bürger im Staat (Zeitschrift) |
| BMEL | Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft |
| BMELF | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten |
| BMELV | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BÖLN | Bundesprogramm zur Förderung des ökologischen Landbaus und anderer nachhaltiger Formen der Landwirtschaft |
| BR-Drs. | Bundesratsdrucksache |
| BremVerf | Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen |
| BSE | Bovine Spongiform Encephalopathy |
| BT | Besonderer Teil |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |

| | |
|---|---|
| BüL | Berichte über Landwirtschaft (Zeitschrift) |
| BV | Schweizerische Bundesverfassung |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGG | Bundesverfassungsgerichtsgesetz |
| BW | Baden-Württemberg |
| BWaldG | Bundeswaldgesetz |
| BY | Bayern |
| BzAR | Briefe zum Agrarrecht |
| DA | Deutschland Archiv – Zeitschrift für Fragen der DDR und der Deutschlandpolitik |
| DBK | Deutsche Bauern-Korrespondenz (Zeitschrift) |
| DBV | Deutscher Bauernverband |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| Diss. | Dissertation |
| DLG | Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft |
| DLKG | Deutsche Landeskulturgesellschaft |
| DNotZ | Deutsche Notarzeitschrift |
| dt | Dezitonne |
| DüngeG | Düngegesetz |
| DüV | Düngeverordnung |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift) |
| DWD | Deutscher Wetterdienst |
| e.G. | eingetragene Genossenschaft |
| e.V. | eingetragener Verein |
| EAGFL | Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft |
| EC | European Community |
| EEG | Erneuerbare Energien Gesetz |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EL | Ergänzungslieferung |
| ELER | Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums |
| ELER-VO | VO (EU) Nr. 1305/2013 |

| | |
|---|---|
| ESVGH | Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen und des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuR | Europarecht (Zeitschrift) |
| EUROSTAT | Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| f. | folgende |
| FELEG | Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit |
| ff. | fortfolgende |
| FlurbG | Flurbereinigungsgesetz |
| Fn | Fußnote |
| FS | Festschrift |
| FStRG | Bundesfernstraßengesetz |
| GAK | Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes |
| GAKG | Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ |
| GAP | Gemeinsame Agrarpolitik |
| GbR | Gesellschaft bürgerlichen Rechts |
| GEWISOLA | Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. |
| GG | Grundgesetz |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| GMO | Gemeinsame Marktorganisation |
| GR | Geographische Rundschau |
| GRCh | EU-Grundrechtecharta |
| GrdstVG | Grundstücksverkehrsgesetz |
| GuG | Geschichte und Gesellschaft (Zeitschrift) |
| GV | Großvieheinheit |
| GZ | Geographische Zeitschrift |
| ha | Hektar |

| | |
|---|---|
| Habil. | Habilitation |
| HAR | Handwörterbuch des Agrarrechts |
| HB | Hansestadt Bremen |
| HBF | Holzbodenfläche |
| HdeWS | Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte |
| HdWW | Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften |
| HE | Hessen |
| Hess. | Hessisch |
| HessVerf | Verfassung des Landes Hessen |
| HH | Hansestadt Hamburg |
| HlG | Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland |
| HRO | Handwörterbuch der Raumordnung |
| HRR | Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung |
| Hrsg. | Herausgeber |
| HS | Hochschule |
| HStR | Handbuch des Staatsrechts |
| i.V.m. | in Verbindung mit |
| IKO | Innere Kolonisation (Zeitschrift) |
| ILEK | Integriertes ländliches Entwicklungskonzept |
| INKAR | Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung |
| ISPA | Institut für Strukturforschung und Planung in agrarischen Intensivgebieten |
| IzR | Informationen zur Raumentwicklung (Zeitschrift) |
| JEL | Journal of Economic Literature (Zeitschrift) |
| JfK | Journal für Kulturpflanzen (Zeitschrift) |
| JöR | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Zeitschrift) |
| Justiz | Die Justiz (Zeitschrift) |
| Kap. | Kapitel |
| kg | Kilogramm |
| KG | Kommanditgesellschaft |
| KOM | Kommission |
| KrWG | Kreislaufwirtschaftsgesetz |
| KTBL | Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V. |
| LA | Landentwicklung Aktuell (Magazin des BLG) |
| ländl. | ländlich |

| | |
|---|---|
| LEADER | Liaison entre actions de développement de l'économie rurale, deutsch Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft |
| LEL | Landesanstalt für Entwicklung der Landwirtschaft und der Ländlichen Räume |
| LF | Landwirtschaftliche Fläche |
| LFG | Landwirtschaftsförderungsgesetz Brandenburg |
| LFGB | Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch |
| LfL | Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft |
| LI | Landinfo (Zeitschrift) |
| List-Forum | List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik (Zeitschrift) |
| lit. | littera (Buchstabe) |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift) |
| LLG | Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz Baden-Württemberg |
| LPachtVG | Landpachtverkehrsgesetz |
| LPG | Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft |
| LWaldG | Landeswaldgesetz |
| LwAnpG | Landwirtschaftsanpassungsgesetz |
| LwFöG | Bayerisches Landwirtschaftsförderungsgesetz |
| LwG | Landwirtschaftsgesetz |
| LwG LSA | Landwirtschaftsgesetz Sachsen-Anhalt |
| Lws. | landwirtschaftlich |
| MELF | Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten |
| MELV | Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz |
| Mio. | Millionen |
| MittBayNot | Mitteilungen des Bayerischen Notarvereins, der Notarkasse und der Landesnotarkammer Bayern |
| MLU | Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt |
| MLUV | Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| mwN | mit weiteren Nachweisen |
| NAWARO | Nachwachsende Rohstoffe |
| Nds. ZILE | Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung |
| NGO | Nichtregierungsorganisation |
| NI | Niedersachsen |

| | |
|---|---|
| NJ | Neue Justiz (Zeitschrift) |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift |
| Nr. | Nummer |
| NRW | Nordrheinwestfalen |
| NuR | Natur und Recht (Zeitschrift) |
| NWaldG | Niedersächsisches Waldgesetz |
| NZZ | Neue Züricher Zeitung |
| O.A. | Ohne Autor |
| OHG | Offene Handelsgesellschaft |
| OLG | Oberlandesgericht |
| PFEIL | Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 |
| PflSchG | Pflanzenschutzgesetz |
| PLANAK | Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz |
| räuml. | räumlich |
| RdL | Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift) |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| RP | Rheinland-Pfalz |
| Rs. | Rechtssache |
| RSG | Reichssiedlungsgesetz |
| RuR | Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift) |
| S. | Seite |
| Saarlverf | Verfassung des Saarlandes |
| SDB | Standarddeckungsbeitrag |
| SED | Sozialistische Einheitspartei Deutschlands |
| SG | Studium Generale (Zeitschrift) |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SHlBB | Schriftenreihe des Hauptverbandes für landwirtschaftliche Buchführung und Beratung e.V. |
| SL | Saarland |
| SO | Standard-Output |
| Sonderh. | Sonderheft |
| Sp. | Spalte |
| SRU | Sachverständigenrat für Umweltfragen/Rat von Sachverständigen für Umweltfragen |

| | |
|---|---|
| Stat. | Statistisch |
| SuB | Schule und Beratung (Zeitschrift) |
| Tab. | Tabelle |
| ThürLwFöG | Thüringer Gesetz zur Förderung der Land- und Forstwirtschaft sowie des Gartenbaus |
| TierschG | Tierschutzgesetz |
| TierSchNutztV | Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung |
| u.a. | und andere (Autoren) |
| UAbs. | Unterabsatz |
| Univ. | Universität |
| UVPG | Gesetz über die Unverträglichkeitsprüfung |
| UWG | Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb |
| VEG | Volkseigene Güter |
| VerwRspr | Verwaltungsrechtsprechung (Zeitschrift) |
| VfA | Verein für Agrarwirtschaft e.V. |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| vgl. | vergleiche |
| VO | Verordnung |
| Vol. | Volumen |
| Vorbem. | Vorbemerkung |
| vs. | versus |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Schriftenreihe) |
| WAP | Wörterbuch der Agrarpolitik |
| WF | Wertermittlungsforum (Zeitschrift) |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WRV | Weimarer Reichsverfassung |
| ZfA | Zeitschrift für Agrargeographie |
| ZfAA | Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie |
| ZfN | Zeitschrift für Nationalökonomie |
| Ziff. | Ziffer |
| zit. | zitiert |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| Zugl. | zugleich |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

# Kapitel 1. Das Problem Agrarstrukturwandel

„Wir stehen vor einem Scherbenhaufen." – So bewertete der agrarpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, *Friedrich Ostendorff*, den Strukturwandel der Milchviehbetriebe in Nordrhein-Westfahlen im Jahr 2016.[1] Äußerungen dieser Art beschreiben die Wahrnehmung der Veränderungen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe. Als offensichtliche Ursachen werden lang anhaltende Tiefpreisphasen, fehlende Hofnachfolger oder technischer Fortschritt benannt.

Veränderungen im Agrarsektor sind tatsächlich tiefgreifend und oft existenziell. Die Zahl der Betriebe ging massiv zurück, Arbeitskräfte wanderten in großen Zahlen aus der Landwirtschaft ab. Das dörfliche Leben wandelte sich aufgrund der zunehmend fehlenden Betriebe im Dorf und Kulturlandschaften veränderten ihr Aussehen.

Insbesondere in Zeiten von „Agrarkrisen" werden deshalb Rufe nach einem Aufhalten oder einer Verlangsamung des Agrarstrukturwandels durch staatliches Eingreifen laut.[2] Dahinter steht die Angst vor einer weiteren Marginalisierung des Agrarsektors in einer industrialisierten, globalisierten und digitalisierten Welt.

Dabei muss sich jedoch die Frage gestellt werden, ob es eine staatliche Aufgabe sein kann, den Agrarstrukturwandel zu beeinflussen oder ob nicht die Branche selbst verantwortlich ist für das Problem. Schließlich ist die Agrarwirtschaft seit mehr als 150 Jahren marktliberal organisiert und Teil der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Strukturwandel folgt überwiegend aus dem Handeln Privater untereinander. Andererseits ist die Land- und Forstwirtschaft eine von Natur und Tier untrennbare Tätigkeit und damit nicht unbedingt anderen Wirtschaftszweigen gleichzusetzen, denn die agrarwirtschaftlichen Betriebe sind die Ernährer und Rohstoffproduzenten der Gesellschaft, sie prägen die ländlichen Räume und das kulturelle Dorfleben.

---

1 *Ostendorff*, agrarzeitung 52/2016, 3.

2 Zum Beispiel bei *Zander/Isermeyer/Bürgelt u.a.*, Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft, 2013, S. 82; *Priebe, H.*, Die subventionierte Unvernunft, 3. Aufl. 1988, S. 55.

Als Ziel dieser Arbeit sollen die Fragen nach Art und Umfang einer rechtlichen Gestaltung des Agrarstrukturwandels beantwortet werden. Darf sich der Staat überhaupt in einen Wirtschaftszweig einmischen, und zwar derart, dass der Agrarstrukturwandel merklich abgefedert wird? Wenn dies der Fall ist, welche Rolle nimmt der Staat ein, welche Instrumente stehen zur Verfügung und wann wird hier das Recht überfordert? Eine solche Untersuchung fehlt bislang in der rechtlichen Auseinandersetzung mit dem Agrarstrukturwandel.

Die vorliegende Untersuchung beantwortet die grundsätzlichen Fragen, die sich hinsichtlich einer rechtlichen Gestaltung von Agrarstrukturen ergeben. Methodisch liegt der Abhandlung ein interdisziplinärer Ansatz zugrunde:

(1) Was bezeichnet der Begriff Agrarstruktur?

*Agrarstruktur* ist ein verfassungsrechtlicher Begriff aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG[3], muss dennoch umfassend definiert werden. In Kapitel 2. wird zunächst der Begriff und die Verwendung desselben in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen beleuchtet. Der Fokus liegt hier neben dem Agrarrecht auf der Agrarpolitik, der Agrarökonomie und der agrarstrukturellen Planung. Dies dient der anschließenden Entwicklung eines eigenen Agrarstrukturbegriffs und der Abgrenzung von den Agrarstrukturwandel beeinflussenden Rahmenbedingungen.

Dabei muss beantwortet werden, was von dem Begriff umfasst wird und auch, was *nicht* inbegriffen ist, denn der Begriff scheint in jüngeren Jahren weiter an Kontur verloren zu haben. Eine exakte Definition und Abgrenzung ist jedoch essentiell für die inhaltliche Auseinandersetzung mit Agrarstrukturen und ihrer (Weiter-)Entwicklung.

(2) Was ist Agrarstrukturwandel?

Die Veränderung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe wird mindestens seit Beginn der Landwirtschaftsgesetzgebung als Agrarstrukturwandel bezeichnet. Es ist ein teilweise sogar emotional negativ belegter Be-

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist.

griff, welcher mit den Begriffen „Höfesterben“[4] oder „Verödung“[5] von ganzen Landstrichen in Verbindung gebracht wird. Deshalb gilt es zu analysieren, welche Hintergründe die Veränderung land- und forstwirtschaftlicher Strukturen hat und wovon der Wandel beeinflusst wird.

Zunächst werden in Kapitel 3. A. die historischen Entwicklungen, welche das heutige Aussehen einer Landschaft entscheidend prägen, dargestellt. Dies dient der Verdeutlichung politischer und rechtlicher Einflussnahme auf den Agrarsektor in der Vergangenheit und deren Auswirkungen auf aktuelle Agrarstrukturen, denn die historische Entwicklung ist maßgeblich für die weitere Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft in einer Region.

Einer Darstellung der heutigen Agrarstrukturen widmet sich anschließend das Kapitel 3. B. Dabei werden sowohl große räumliche als auch sachliche Unterschiede verschiedener Regionen deutlich. Hinzu kommen die unterschiedlichen betrieblichen Ausrichtungen, wie zum Beispiel viehhaltende im Vergleich zu viehlosen Betrieben, Betriebe im Haupt- im Vergleich zum Nebenerwerb oder Betriebe mit Familien- im Vergleich zu Fremdarbeitskräften.

Aus diesen Erkenntnissen kann nun gefolgert werden, welche Phänomene den Agrarstrukturwandel ausmachen (Kapitel 3. C.). Dazu muss der Agrarsektor unbedingt im Zusammenhang mit der übrigen Wirtschaft betrachtet werden, denn die Entwicklung der nichtlandwirtschaftlichen Branchen ist maßgeblich beteiligt am Agrarstrukturwandel. Zur Erklärung des Agrarstrukturwandels werden ökonomische Theorien und Modelle vorgestellt. Auch der gesellschaftliche Einfluss auf die in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen spielt dabei eine Rolle.

Diese Darstellung erklärt die bisherigen Entwicklungen und zeigt auf, welche Wirkungszusammenhänge bei einer rechtlichen Gestaltung in Betracht gezogen werden müssen. Schließlich ergeben sich daraus erhebliche Grenzen einer rechtlichen Steuerung: Der Agrarstrukturwandel kann nicht gestoppt oder gar umgekehrt werden. Rechtliche Eingriffe können den Wandel aber gestalten und die Folgen des Wandels mildern.

---

4 *Mai*, GuG 2007, 471 (508).

5 *Hartenstein/Priebe, H.*, Agrarpolitisches Manifest, in: *Hartenstein/Priebe, H./Köpke*, Braucht Europa seine Bauern noch?, 1997, S. 186 (190).

(3) Warum besteht eine staatliche Pflicht, Agrarstrukturwandel zu gestalten?

Die in den Kapiteln 2. und 3. getroffenen Erkenntnisse führen zu der bereits aufgeworfenen Frage nach einer verfassungsrechtlich zu begründenden Pflicht, staatlich in den Agrarstrukturwandel und seine Folgen einzugreifen. Darüber hinaus muss auch, wenn eine solche Pflicht angenommen werden kann, die Intensität dieses Eingriffs bemessen werden (Kapitel 4. A.).

Zum einen kann sich eine staatliche Pflicht aus den europäischen Verträgen, zum anderen aus dem Grundgesetz ergeben. Allerdings erfüllen Land- und Forstwirte auch gesellschaftliche Funktionen, welche über die Produktion von Lebensmitteln hinausgehen. Inwiefern diese in einer verfassungsrechtlichen Abwägung beachtet werden müssen, wird ebenfalls untersucht. Außerdem wird auch das Maß rechtlicher Eingriffsmöglichkeiten behandelt, namentlich das Unter- und Übermaßverbot im Hinblick auf eine rechtliche Gestaltung von land- und forstwirtschaftlicher Entwicklung.

(4) Wen trifft diese Pflicht zur rechtlichen Gestaltung?

Der Agrarsektor ist ein vielschichtiger Kompetenzbereich. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist bereits seit Gründung der EWG 1958 ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Politik. Daneben bestehen verschiedene Bereiche in Bundes- und Länderzuständigkeit. Um diesem Kompetenzgewirr eine Ordnung zu geben, wird das Agrarstrukturrecht als Rechtsgebiet genauer spezifiziert. Andenfalls besteht die Möglichkeit, praktisch jedes Rechtsgebiet, welches den Agrarstrukturwandel beeinflusst, als Agrarstrukturrecht zu bezeichnen. Auf dieser Grundlage kann die Verteilung der Kompetenzen in Kapitel 4. B. beantwortet werden.

(5) Wie kann eine solche Gestaltung koordiniert und umgesetzt werden?

Zuletzt stellt sich die Frage nach der Umsetzung der agrarstrukturrechtlichen Gestaltung. Dabei ist das zugrunde liegende Leitbild ganz entscheidend. Schließlich können rechtliche Eingriffe beispielsweise bestimmte Betriebstypen bevorzugen oder eine bestimmte Entwicklung auslösen, beschleunigen oder abbremsen. Eine kohärente Ausrichtung verschiedener rechtlicher und politischer Instrumente konnte in der Vergangenheit der deutschen und europäischen Agrarpolitik regelmäßig vermisst werden und es wirkten stattdessen gleichzeitig gegensätzliche Kräfte auf die Betriebe und Tätige der Branche ein. Deshalb ist eine Ausrichtung der verschiedenen Instrumente anhand eines höhergestellten Leitbildes unerlässlich. Das

Konzept, die Verbindlichkeit von Leitbildern und verschiedene verwendete agrarstrukturelle Leitbilder werden deshalb in Kapitel 4. C. dargestellt. Außerdem wird ein eigener Vorschlag für ein wirksameres agrarstrukturelles Leitbild unterbreitet. Dabei wird der Fokus auf die nationale Ebene gelegt.

Zuletzt muss die rechtliche Gestaltung auf der Grundlage eines gefundenen Leitbildes ausgeführt werden. Dazu stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, vereinfacht solche des ordnungsrechtlichen Zwanges und solche der finanziellen Förderung. Instrumente, die möglich sind und derzeit verwendet werden, aber auch Ideen für neue oder die Wiederbelebung alter Gestaltungsinstrumente werden im abschließenden Kapitel 4. D. vorgestellt.

# Kapitel 2. Der Begriff Agrarstruktur

Als grundlegender Begriff der vorliegenden Arbeit soll im Folgenden die „Agrarstruktur“ definiert und abgegrenzt werden. Dazu wird der Begriff der Agrarstruktur zunächst auf das in unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen herrschende Verständnis hin untersucht. Anschließend wird auf dieser Grundlage eine eigene, für die vorliegende Arbeit grundlegend geltende Begriffsbestimmung geschaffen und zu verwandten Begriffen und Rahmenbedingungen abgegrenzt. Das Kapitel schließt mit den Auswirkungen des gefundenen Verständnisses auf die juristische Auslegung und Behandlung des Agrarstrukturbegriffs.

## *A. Begriffsverständnis in unterschiedlichen Disziplinen*

Der Begriff der Agrarstruktur wird, je nach Disziplin beziehungsweise Standpunkt des Verfassers und Zeitpunkt der Publikation, unterschiedlich definiert.[6] Er kam in den 1950er Jahren erstmals auf.[7] *Dovring* statuiert 1956, „‘Agrarian structure’ is a somewhat vague but generally used term for the whole institutional framework within which agriculture does its work“.[8] Dies lässt auf eine zu diesem Zeitpunkt noch geringe Bedeutung und inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Begriff schließen.[9] Zu dieser Zeit herrschte auch das engste Verständnis des Begriffs.[10] Agrarstruktur

---

6 So auch *Käb*, Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft, 2010, S. 109; *Borchard/Kötter/Braßel*, Agrarstrukturelle Vorplanung, 1994, S. 26 f.; *Henrichsmeyer/Witzke*, Agrarpolitik Bd. 1, 1991, S. 40.

7 *Maichel*, Agrarstrukturelle Planung und räumliche Gesamtplanung, 1982, S. 17; *Borchard/Kötter/Braßel*, Agrarstrukturelle Vorplanung, 1994, S. 27.

8 *Dovring*, Land and Labor, 1956, S. 7; übersetzt in *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (59): Agrarstruktur ist „ein etwas unklarer, aber allgemein gebräuchlicher Ausdruck für den institutionellen Gesamtrahmen [...], in dem die Landwirtschaft ihre Arbeit tut.“

9 *Kötter*, Ländliche Entwicklung und agrarstrukturelle Vorplanung, 1994, S. 12; *Dams*, Probleme und Ansätze der Agrarstrukturverbesserung in: 17. Hochschultagung Bonn, 1963, S. 23; *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (58 f.).

10 *Borchard/Kötter/Braßel*, Agrarstrukturelle Vorplanung, 1994, S. 27.

beinhaltete nach der damaligen „amtlichen Sprache“ lediglich Betriebsgrößen, Flurformen und Bodennutzungssysteme.[11] Anschließend wurde der Begriff je nach wissenschaftlichem Hintergrund in verschiedene Richtungen erweitert. Im Folgenden soll der Agrarstrukturbegriff deshalb in den verschiedenen Disziplinen der Agrarpolitik, des Agrarrechts, der Agrarökonomie und der agrarstrukturellen Planung auf das heute herrschende Verständnis hin untersucht werden.

Dieser interdisziplinäre Ansatz ist notwendig, weil sich aufgrund der unterschiedlichen Verständnisse und Verwendungen des Begriffs in den einzelnen Disziplinen eine unstreitige Definition nicht erschließen lässt. Durch die Betrachtung aus unterschiedlichen wissenschaftlichen Blickwinkeln soll ein möglichst umfassendes Bild des Begriffs geschaffen werden. Ein solcher methodischer Ansatz fehlt bisher in der Diskussion um den Agrarstrukturbegriff.

## I. Der Agrarstrukturbegriff in Verträgen, Verfassung und Gesetzen

Zunächst wird vorliegend ein kurzer Überblick über die Aufnahme des Begriffs in den europäischen Verträgen, im Grundgesetz sowie einfachrechtlichen deutschen Normen gegeben.

### 1. Die Ziele der GAP

Die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind in Art. 39 AEUV[12] (ex-Art. 33 EGV) niedergelegt. Sie beinhalten die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft, die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen, die Stabilisierung der Märkte, Versorgungssicherheit sowie angemessene Verbraucherpreise.

Dabei stimmen die heutigen Ziele in genauem Wortlaut mit den in Art. 39 Nr. 1 EWG-Vertrag (EWGV)[13] festgelegten Zielen überein. Die Ziele der Agrarpolitik wurden somit seit der Gründung der EWG nicht ge-

---

11 *Dietze,* Agrarpolitik, 1967, S. 23.

12 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012.

13 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (BGBl. 1957 II S. 766).

ändert. Hierzu fehlten sowohl der politische Mut als auch die Durchsetzbarkeit.[14] Allerdings haben sich in der Zwischenzeit die politischen Schwerpunkte außerhalb der Verträge verlagert, außerdem müssen die Ziele mit den restlichen Vertragszielen und den in der Zwischenzeit erlassenen Querschnittsaufgaben im Einklang stehen, dies sind zum Beispiel Umwelt-, Verbraucher-, Gesundheits- und Tierschutz.[15] Der EuGH hat jedenfalls konkretisiert, dass auch die Verbesserung der Agrarstruktur von den Zielen des Art. 39 AEUV umfasst ist und im öffentlichen Interesse liegt.[16] So dienen nach Entscheidung des EuGH beispielsweise das Eigentum an Grund und Boden in Händen der Landwirte oder die Sicherstellung der Besiedelung ländlicher Räume dem Allgemeininteresse und zur Verfolgung dieser Ziele darf die Kapitalverkehrsfreiheit eingeschränkt werden.[17]

## 2. Herausbildung einer europäischen Agrarstrukturpolitik

Obwohl also die Ziele für die Landwirtschaft schon im EWG-Vertrag vereinbart wurden, ist die europäische Agrarstrukturpolitik erst in den 1970er Jahren stärker in den Fokus geraten.[18] Die zu dieser Zeit erlassenen Verordnungen und Richtlinien bildeten gewissermaßen den Startschuss für eine immer bedeutsamer werdende Agrarstrukturpolitik.[19] Seitdem wurde die Agrarstrukturpolitik der EU vielfach geändert, zusammengefasst und vereinfacht.[20] Heute ist die maßgebliche Verordnung für die Steuerung der

---

14 *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 25.

15 *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 24 f.

16 EuGH, Urteil vom 23.9.2003, Rs. C-452/01, Ospelt und Schlössle Weissenberg, Rn. 38 ff.; EuGH, Urteil vom 29.1.2007, Rs. C-370/05, Festersen, Rn. 27 f.; *Martinez*, AUR 2013, S. 167; zum öffentlichen Interesse an Agrarstrukturen siehe Kapitel 4. A. III. 3.

17 EuGH, Rs. C-452/01, Rn. 38 ff.; EuGH, Rs. C-370/05, Rn. 27 f.

18 *Götz*, Europäisches Agrarrecht und staatliches Recht, in: HAR I, 1981, Sp. 550 (557); *Gilsdorf*, Strukturpolitik in der EG, in: HAR II, 1982, Sp. 826 (827 f.); *Barents*, Agricultural Law of the EC, 1994, S. 175.

19 *Götz*, Europäisches Agrarrecht und staatliches Recht, in: HAR I, 1981, Sp. 550 (557); RL v. 17.4.1972 (72/160/EWG); RL v. 17.4.1972 (72/161/EWG); RL v. 28.4.1975 (75/268/EWG).

20 *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 253, 268 ff.

Agrarstruktur die Verordnung (EG) Nr. 1305/2013 (im Folgenden ELER-VO).[21]

Die Prioritäten der Verordnung sind gemäß Art. 5 ELER-VO die Förderung von Wissenstransfer und Innovationen in der Land- und Forstwirtschaft (Nr. 1), Verbesserung der Lebens- und Wettbewerbsfähigkeit von landwirtschaftlichen Betrieben in allen Regionen (Nr. 2), die Organisation der Nahrungsmittelkette (Nr. 3), außerdem die Verbesserung der Ökosysteme (Nr. 4), der Ressourceneffizienz (Nr. 5) und der sozialen Inklusion in ländlichen Gebieten (Nr. 6). Hierzu werden die unterschiedlichsten Maßnahmen gefördert. Diese Zielformulierung kann als Erweiterung der Ziele aus Art. 39 AEUV verstanden werden.[22]

Auf europäischer Ebene ist die Agrarstrukturpolitik somit eng verwoben mit der Politik der ländlichen Räume insgesamt. Vorliegend werden die beiden Begriffe jedoch nicht deckungsgleich verstanden.[23]

Die Finanzierung der Maßnahmen ist in der Strukturfondsverordnung (EU) Nr. 1303/2013 geregelt.[24] Seit 1988 ist die Agrarstrukturpolitik Teil der Strukturfonds der EU.[25] Die agrarstrukturellen Maßnahmen werden

---

21 Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

22 Ähnlich *Norer,* Lebendiges Agrarrecht, 2005, S. 288; inhaltlich zur ELER-VO siehe unten Kapitel 4. B. I. 2. b).

23 Siehe dazu Kapitel 2. B. III. 5.

24 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

25 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.

kofinanziert von dem Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER).[26]

### 3. Das Landwirtschaftsgesetz als Beginn einer deutschen Agrarstrukturpolitik

Das 1955 erlassene Landwirtschaftsgesetz gilt als Grundstein einer modernen Agrarstrukturpolitik in Deutschland. In den Nachkriegsjahren und in Zeiten des Wiederaufbaus stand zunächst die Nahrungsmittelversorgung im Vordergrund.[27] Deshalb wurde bereits 1953 in der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Adenauer* die Verbesserung der Agrarstruktur als maßgebliches Ziel der Politik für die nächsten Jahre festgelegt; hauptsächliche Ansatzpunkte sollten eine Steigerung der Arbeitsproduktivität durch Mechanisierung, Zusammenlegung von landwirtschaftlichen Nutzflächen, Verjüngung der Betriebsleiter, mehr landwirtschaftliche Kredite und generell eine Vergrößerung der Betriebe, um überlebensfähig zu bleiben, sein.[28] Dazu legte der Landwirtschaftsminister *Lübke* wenig später ein Programm vor, durch welches das Einkommen der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an ein durchschnittliches Niveau angepasst werden sollte.[29] Dies wollte man unter anderem durch die Beseitigung der Zersplitterung der landwirtschaftlichen Grundstücke, Modernisierung der Gebäude und Aussiedlung der landwirtschaftlichen Betriebe aus dicht gedrängt liegenden Dörfern erreichen.[30] Es wurden daraufhin zwei Gesetzesentwürfe zu dem späteren Landwirtschaftsgesetz (LwG)[31] vorgebracht.[32] Diese be-

---

26 Zur Entwicklung der Strukturfonds siehe *Priebe, H.*, Agrarrecht, in: *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, 1996, Rn. 251; *Barents*, Agricultural Law of the EC, 1994, S. 182; der Landwirtschaftsfonds siehe *Schöndorf-Haubold*, Strukturfonds der EG, 2005, S. 12 ff., 82 ff.; *Bursig*, Regionalpolitik der EG, 1991, S. 136 ff.; *Priebe, H.*, Agrarrecht, in: *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, 1996, Rn. 68; *Götz*, Europäisches Agrarrecht und staatliches Recht, in: HAR I, 1981, Sp. 550 (557).

27 *Henkel*, Der Ländliche Raum, 4. Aufl. 2004, S. 171 f.

28 *Adenauer*, 2. Deutscher Bundestag, 3. Sitzung vom 20.10.1953, S. 17 (C).

29 *Lübke*, 2. Deutscher Bundestag, 8. Sitzung vom 10.12.1953, S. 192 (A, B).

30 *Lübke*, 2. Deutscher Bundestag, 8. Sitzung vom 10.12.1953, S. 193 (C, D).

31 Landwirtschaftsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 780-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13.12.2007 (BGBl. I S. 2936) geändert worden ist.

32 BT-Drs. 02/405, 02/445.

inhalteten hauptsächlich eine Verbesserung der Stellung der landwirtschaftlich Tätigen durch eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Preise beziehungsweise Kosten.[33] Das anschließend verabschiedete Gesetz enthielt jedoch nur noch wenige der ursprünglichen Ansätze. Es regelt in § 1 LwG zwar die Ziele der landwirtschaftlichen Entwicklung, nämlich durch Ausgleich naturbedingter und wirtschaftlicher Nachteile die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und so die Landwirtschaft an der Entwicklung der übrigen Volkswirtschaft teilhaben zu lassen, die Versorgung mit Lebensmitteln zu sichern und die soziale Lage der in der Landwirtschaft Tätigen zu verbessern.

Man konnte sich jedoch aufgrund von verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung zwischen Bundestag und Bundesregierung nicht auf konkretere Maßnahmen einigen.[34] Im LwG wird auch ausdrücklich der Begriff Agrarstruktur nicht verwendet. Grund hierfür ist, dass dies eine „Sonderaufgabe" sei, weshalb eine Aufnahme in das LwG zu „Verwirrung" geführt hätte.[35] Die Ziele aus § 1 LwG wurden jedoch als indirekte Definition der Agrarstrukturverbesserung aufgefasst.[36] Weiter wurde am Gesetz kritisiert, dass dem Gesetz jegliche Verpflichtung der Bundesregierung für bestimmte Maßnahmen fehlt und dass die angenommene Vorlage in keinem Zusammenhang mehr mit der ursprünglichen Version steht.[37] Seit dem Erlass des LwG hat es auch nur unwesentliche grammatikalische beziehungsweise bereinigende Änderungen gegeben, inhaltlich ist es noch identisch mit dem LwG von 1955.[38]

---

33 Vgl. BT-Drs. 02/405, 02/445; 1. Lesung LwG, 2. Deutscher Bundestag, 35. Sitzung vom 24.6.1954, S. 1666 ff. und 36. Sitzung vom 25.6.1954, S. 1693.

34 *Lücker*, 2. Deutscher Bundestag, 96. Sitzung vom 8.7.1955, S. 5422 (B ff.).

35 *Lübke*, 2. Deutscher Bundestag, 96. Sitzung vom 8.7.1955, S. 5450 (B, C).

36 *Ehrenforth*, RSG/GrdStVG, 1965, S. 114.

37 *Schwann*, 2. Deutscher Bundestag, 96. Sitzung vom 8.7.1955, Anlage 4, S. 5457 (A, C).

38 Die Änderungen betreffen die Namensänderung des Ministeriums, die veränderte Häufigkeit der Vorlage des „Berichts über die Landwirtschaft" von jährlich auf alle vier Jahre, Veränderungen der §§ der Reichsabgabenordnung in die der AO und die Möglichkeit der Nutzung der erhobenen Daten für Steuerzwecke.

## 4. Der normative Agrarstrukturbegriff heute

Das europäische Recht zur Landwirtschaft ist bereits umfassend normiert und gilt vorrangig zu nationalen Regelungen. Allerdings sind trotz der hohen und komplexen Regelungsdichte auch einige Rechtsbereiche, die auf die Agrarstruktur einwirken oder sie steuern können, nicht europarechtlich geregelt. Dazu gehört insbesondere das Zivilrecht mit der Eigentumsordnung, dem Pacht- und Erbrecht, das Grundstücksverkehrsrecht, das Planungs- und Baurecht, sowie große Teile des Umwelt- und Naturschutzrechts.[39]

Auf Grundlage des LwG ist deshalb die gesetzliche Ausgestaltung des Agrarstrukturrechts auch auf nationaler Ebene fortgeführt worden. Die „Verbesserung der Agrarstruktur" ist inzwischen ein verfassungsrechtlicher Begriff in der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz gemäß Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG. Zur Umsetzung dient das GAKG[40]. Auch hier wird keine Definition des Agrarstrukturbegriffs normiert. Als eine Verbesserung der Agrarstruktur werden gemäß § 1 Abs. 1 GAKG eine Verbesserung der Produktions- und Absatzbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft (Nr. 1), eine markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung (Nr. 2), die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes (Nr. 3), die Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz (Nr. 4), wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen (Nr. 5), Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur (Nr. 6) und Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur ländlicher Gebiete (Nr. 7) angesehen.

---

39 *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 248; *Norer,* Lebendiges Agrarrecht, 2005, S. 176 f.

40 GAK-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2231) geändert worden ist.

Zudem wurde der Begriff Agrarstruktur in weitere Gesetze aufgenommen, in den meisten Fällen ebenfalls zusammen mit dem Zusatz „Verbesserung“:

- Im Gesetzesnamen, außerdem in § 9 Abs. 2, 3 Nr. 4 Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG)[41],
- §§ 35 Abs. 3 Nr. 6, 136 Abs. 4 Nr. 2, 187 Abs. 1*, 2, 3 Baugesetzbuch (BauGB)[42],
- §§ 1 Abs. 1 S. 3, 4, Abs. 4 Reichssiedlungsgesetz (RSG)[43],
- §§ 38*, 86 Abs. 1 Nr. 1, 99 Abs. 3*, 103a Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)[44],
- § 15 Abs. 3 S. 1 BNatSchG[45],

außerdem weitere landesrechtliche Gesetze wie zum Beispiel das Agrarstrukturverbesserungsgesetz Baden-Württembergs (ASVG)[46]. Mit * gezeichnete Fundstellen beziehen sich direkt auf die Gemeinschaftsaufgabe aus Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG. § 2 Abs. 3 Nr. 3 GrdstVG enthält die Formulierung „Gefahr für die Agrarstruktur“.

Diese Maßnahmen haben das LwG aufgrund ihrer praktischen Bedeutung bereits früh als maßgebliches Agrarstrukturrecht abgelöst. Zudem können heute auch verschiedene weitere Regelungen, welche nicht den Begriff „Agrarstruktur“ enthalten, zum Agrarstrukturrecht gezählt werden.[47]

---

41 Grundstückverkehrsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 108 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist.

42 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

43 Reichssiedlungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 2331-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 geändert worden ist.

44 Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.

45 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das durch Artikel 19 des Gesetzes vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258) geändert worden ist.

46 Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg (Agrarstrukturverbesserungsgesetz - ASVG) vom 10. November 2009, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 29. Juli 2014 (GBl. S. 378, 380) geändert worden ist.

47 Zur Abgrenzung von agrarstrukturwirksamen gegenüber agrarstruktursteuerndem Recht siehe unten Kapitel 2. D. I.

## II. Agrarpolitisches Begriffsverständnis

Die inhaltliche Ausgestaltung des Begriffs Agrarstruktur schlug in der Vergangenheit auf europäischer Ebene eine andere Richtung ein als auf Bundesebene. Insgesamt wird der Begriff auf beiden Ebenen weiter gefasst als das ursprüngliche sehr enge Verständnis. Auf europäischer Ebene wird es mit verwandten Rechtsbereichen wie der Politik der ländlichen Räume sehr eng verwoben, auf Bundesebene hingegen eher mit einer Marktpolitik.

### 1. Bestimmung des europäischen Agrarstrukturbegriffs

Die Agrar(struktur)politik auf europäischer Ebene ist ganz wesentlich beeinflusst von dem ursprünglich in der Gründungszeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) angelegten System und den zu dieser Zeit herrschenden Grundgedanken.[48] Diese haben sich in den Zielen der GAP und anschließend in der europäischen Agrarstrukturpolitik niedergeschlagen. Deshalb haben sich einige europäische Institutionen eine Zeit lang mit dem Begriff beschäftigt.

#### a) Definition des Agrarstrukturbegriffs durch europäische Institutionen

Der Begriff der Agrarstruktur ist auf europäischer Ebene nicht legaldefiniert.[49] Allerdings legte die EWG-Kommission 1962 dem Rat eine Begriffsbestimmung vor. Diese sollte der Abstimmung der Agrarstrukturpolitik in den einzelnen Mitgliedsstaaten dienen. Danach ist die Agrarstruktur „Ausdruck für die Gesamtheit der in der Landwirtschaft (eines bestimmten Gebietes) bestehenden Produktions- und Lebensbedingungen."[50] Die Agrarstruktur sei der Rahmen, in welchem sich betriebliche Entwicklung, die Lebensverhältnisse der in der Landwirtschaft tätigen Menschen sowie ihre soziale Situation bewegt. Gleichsam begrenze die Agrarstruktur auch

48 *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 2.
49 Vgl. auch *Gilsdorf*, Strukturpolitik in der EG, in: HAR II, 1982, Sp. 826.
50 Zit. nach *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (61).

diese Faktoren, so könne nur eine gewisse Betriebsorganisation oder Produktivität und Einkommen möglich sein.[51]

Der 1962 eingesetzte Ständige Agrarstrukturausschuss entwickelte kurz darauf ein Schema, nach dem der Begriff Agrarstruktur im Folgenden ausgelegt werden sollte.[52] Danach gliedert sich die Agrarstruktur in eine innere (innerbetriebliche) Struktur, eine externe (zwischenbetriebliche) Struktur und in landwirtschaftliche Dienstleistungen. Die erstgenannten werden weiter unterteilt in Produktion und Vermarktung. Teile der innerbetrieblichen Produktion sind beispielsweise Grundeigentum und Besitzverhältnisse, Arbeitsverfassung, Betriebsgröße, Bodennutzungssystem, Viehhaltung, Gehöftsstandort in seiner Beziehung zur Siedlungsform und maschinelle Ausrüstung des Betriebs. Die innerbetriebliche Vermarktung umfasst Einrichtungen der Be- und Verarbeitung und Verpackung der Agrarprodukte, Vermarktung, außerdem Zusammenschlüsse im Rahmen einer vertikalen Integration.

Die externe Struktur beinhaltet auf Produktionsseite Flurverhältnisse, Wegebau, Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, vertikale und horizontale Integration. Die zwischenbetriebliche Vermarktung umfasst ebenfalls Verarbeitung, Verpackung und Lagerung privater, gemeinschaftlicher oder genossenschaftlicher Agrarprodukte.[53]

Die landwirtschaftlichen Dienstleistungen beinhalten zum Beispiel die landwirtschaftliche Beratung, das landwirtschaftliche Schul- und Ausbildungswesen, die landwirtschaftliche Buchführung, Agrarkredite, Zentren der Agrarforschung und Verbände mit wirtschaftlicher oder sozialer Zielsetzung. Schließlich ist auch die Agrarstruktur beeinflussende Umwelt abgebildet. Zum einen sind dies verwandte Wirtschaftszweige wie der Han-

---

51 Zit. nach *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (61); dem folgend *Krüll*, Räumliche Schwerpunktbildung in der Gemeinschaftsaufgabe, 1976, S. 8; vgl. auch *Schwede*, Entwicklung und Wandel des Rechtes der Agrarstruktur, 1980, S. 130 ff.

52 Zit. nach *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (63 f.); allerdings gibt es auf europäischer Ebene auch das Problem der Sprachschwierigkeiten: Die Begriffe „Agrarverfassung“ und „Agrarstruktur“ haben in der französischen und englischen Sprache weniger oder mehr umfassende Bedeutungen, außerdem gibt es Wörter, die keine Entsprechung haben, vgl. *Dams*, Probleme und Ansätze der Agrarstrukturverbesserung in: 17. Hochschultagung Bonn, 1963, S. 23 (24).

53 Zit. nach *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (63 f.).

del, die Industrie und das Handwerk, zum anderen ist dies die Infrastruktur und die Struktur der Region.[54]

b) Bedeutung für das europäische Begriffsverständnis

Sowohl bei der Betrachtung dieser älteren Begriffsbestimmung als auch bei der inhaltlichen Analyse der ELER-VO fällt auf, dass „Agrarstruktur" auf europäischer Ebene in engem Zusammenhang mit dem ländlichen Raum gesehen wird. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur sind mit denen zur Förderung des ländlichen Raums verwoben und zum Teil kaum trennbar. Teilweise wird mittlerweile der Agrarstrukturbegriff gar nicht mehr benutzt und es wird nur noch von der Entwicklung ländlicher Räume gesprochen.[55]

Die Verknüpfung zur Marktpolitik hingegen ist eher schwach. Die Gemeinsame Marktorganisation (GMO) ist gesondert in Verordnung (EU) Nr. 1308/2013[56] in der sogenannten Ersten Säule der GAP geregelt.[57] Grund für die getrennte Behandlung ist, dass die europäische Agrarmarktorganisationspolitik ursprünglich das traditionelle Mittel der GAP darstellte.[58] Später lagen Gründe für die Differenzierung hauptsächlich in der Verteilung der Kompetenzen und der finanziellen Mittel.[59] Als Unterscheidungskriterium dient überwiegend die zeitliche und die inhaltliche Dimension der Maßnahmen: mittel- und langfristige und nicht nur auf ein landwirtschaftliche Erzeugnis bezogene, sondern strukturelle Maßnahmen gehören demnach zur Agrarstrukturpolitik.[60]

---

54 Zit. nach *Dams*, Agrarstruktur, in: HRR, 2. Aufl. 1970, Sp. 58 (63 f.).

55 *Belger*, Das Agrarbeihilfenrecht, 2012, S. 43; *Käb*, Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft, 2010, S. 117.

56 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.

57 Vgl. zur Abgrenzung der Säulen unten Kapitel 4. B. I.

58 *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 153; *Priebe, H.*, Agrarrecht, in: *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, 1996, Rn. 66 f.; *Barents*, Agricultural Law of the EC, 1994, S. 174.

59 *Barents*, Agricultural Law of the EC, 1994, S. 174; *Norer/Bloch*, Agrarrecht, in: *Dauses,* EU-Wirtschaftsrecht, 40. EL 2016, Rn. 153.

60 *Schöndorf-Haubold*, Strukturfonds der EG, 2005, S. 13; *Priebe, H.*, Agrarrecht, in: *Schmidt*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, 1996, Rn. 67; *Gilsdorf*, Strukturpoli-

Es lässt sich somit schließen, dass die Definition des Ständigen Agrarstrukturausschusses das Verständnis des Agrarstrukturbegriffes auf europäischer Ebene maßgeblich geprägt hat. Ausschlaggebend sind die Produktions- und Betriebsstrukturen, in denen eine landwirtschaftliche Produktion stattfindet. Die Agrarstruktur wird neben der Marktstruktur als eine der Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion angesehen.

### 2. Agrarstrukturbegriff in der deutschen Agrarpolitik

Auf Bundesebene ist der Agrarstrukturbegriff ebenfalls ausgeweitet worden. Es herrschte jedoch nie eine mit der GAP vergleichbare Säulenstruktur in der deutschen Agrarpolitik. Hingegen wurde versucht, die Agrarstrukturpolitik auch mit marktpolitischen Mitteln durchzusetzen.

#### a) Agrarstruktur in politischen Institutionen in Deutschland

Kurz nach dem Erlass des LwG entwickelte ein 1955 gegründeter Ausschuss zur Verbesserung der Agrarstruktur „Leitsätze zur Verbesserung der Agrarstruktur“. Danach sollte zum einen die soziale Situation der in der Landwirtschaft Tätigen verbessert und zum anderen möglichst vielen Familien eine (mindestens nebenberufliche) Landwirtschaft ermöglicht werden.[61]

Dies sollte durch eine Vergrößerung der Betriebe, Flurbereinigungsverfahren, Aussiedlung von landwirtschaftlichen Betrieben und Kultivierung von bisher ungenutzten Flächen erreicht werden.[62] Der landwirtschaftliche Familienbetrieb sollte eine grundlegende Zielvorstellung sein. Vor diesem Hintergrund ist auch der 1956 erschienene 1. Grüne Bericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) zu se-

---

tik in der EG, in: HAR II, 1982, Sp. 826; *Barents*, Agricultural Law of the EC, 1994, S. 173, zum vorliegend genutzten Unterscheidungskriterium siehe unten Kapitel 2. D.

61 *Stegmann*, IKO 1965, 200 (201); *Ausschuß zur Verbesserung der Agrarstruktur*, IKO 1956, 122 (125); 1967 wurde der Ausschuss aufgelöst, *o.A*, IKO 1967, 286.

62 *Ausschuß zur Verbesserung der Agrarstruktur*, IKO 1956, 122 (123 ff.).