



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Agrarökonomie und Agrarrecht

MANFRED KÖHNE

Rechtliche Regelungen haben oft erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen in den landwirtschaftlichen Betrieben wie auch im gesamten Agrarsektor. Deshalb ist es geboten, daß sich die Ökonomen und zwar sowohl die Mikro- als auch die Makroökonomien damit beschäftigen. M.E. sollten sie dies künftig mehr tun als bisher. Ferner ist zu bedenken, daß die sachgerechte Gestaltung, Beurteilung, Weiterentwicklung und Anwendung der rechtlichen Regelungen wie auch die Ableitung von Empfehlungen an die Unternehmer zur optimalen Anpassung an solche Regelungswerke eine interdisziplinäre Zusammenarbeit von Juristen und Ökonomen erfordern. Auch diese Zusammenarbeit ist bisher unterentwickelt. Dies gilt vor allem für den wissenschaftlichen Bereich. Wissenschaftliche Untersuchungen agrarjuristischer und agrarökonomischer Art laufen auch auf Gebieten weitgehend nebeneinander her, wo eine Kooperation geboten wäre. Entsprechende Kooperationsdefizite gibt es aber auch bei den Gesetzgebungsorganen und den diesen zuarbeitenden Verwaltungen sowie in der wirtschaftsrelevanten Rechtsberatung. Auf diese Defizite kann hier allerdings nicht weiter eingegangen werden. Die folgenden Ausführungen richten sich an die in der Wissenschaft tätigen Agrarökonomien. Die Darlegungen sollen den Ökonomen das Agrarrecht etwas näher bringen, sie zu einer verstärkten Beschäftigung mit dieser Materie sowie zu mehr Kooperation mit Juristen anregen.

Agrarrechtliche Regelungen sind, wie andere Rechtsmaterien auch, in verschiedenen Rechtsquellen dokumentiert. Dazu läßt sich folgende Hierarchie herausstellen:

- Internationale Vereinbarungen, z.B. der EWG-Vertrag, Verordnungen und Richtlinien der EU oder die jüngsten GATT-Vereinbarungen. Internationales Recht geht dem nationalen vor.

- Nationale Gesetze, z.B. die die Landwirtschaft betreffenden Sozialgesetze, Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur, Steuergesetze, umweltrelevante Gesetze. Sie werden bekanntlich von der Legislative erlassen.

- Rechtsverordnungen, z.B. verschiedene Verordnungen im Rahmen des Agrarsozialrechts, Durchführungsverordnungen im Steuerrecht, Verordnungen im Umweltrecht wie Güllerverordnungen oder die in Kürze zu erwartende Düngerverordnung. Verordnungen werden von der Exekutive erlassen und dienen der näheren Ausfüllung der Gesetze.

- Verwaltungsanordnungen, z.B. Richtlinien zur einzelbetrieblichen Förderung, Steuerrichtlinien oder Entschädigungsrichtlinien. Solche Anordnungen gehen von Ministerien an deren untergeordnete Behörden und sind für diese verbindlich.

- Die Rechtsprechung. Die Rechtsprechung interpretiert die bisher angesprochenen Rechtsquellen. Ferner nehmen die Obersten Gerichte (Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundessozialgericht, Bundesarbeitsgericht, Bundesfinanzhof) auch Einfluß auf die Weiterentwicklung des Rechts.

- Schließlich ist noch auf das juristische Schrifttum zu verweisen. Es dient ebenfalls der Interpretation und Weiterentwicklung des Rechts, ist jedoch für niemanden rechtsverbindlich.

Was beinhaltet nun das Agrarrecht? Es ist die Summe der rechtlichen Regelungen, die ausschließlich die Land- und Forstwirtschaft betreffen. Diese Regelungen wirken allerdings teils auch über den Produktionsbereich der Landwirtschaft hinaus in vor- und nachgelagerte Bereiche hinein. Die Rechtsquellen des Agrarrechts lassen sich gliedern in

- solche, die ausschließlich der Land- und Forstwirtschaft gewidmet sind sowie in

- Rechtsquellen allgemeiner Art, die spezielle Passagen für den Agrarbereich enthalten.

Spezielle Rechtsquellen gibt es vor allem für die Marktordnungen, die landwirtschaftliche Einkommensstützung, die landwirtschaftliche Alters- und Krankenversicherung, für die Verbesserung der Agrarstruktur (besonders Flurneuordnung, Investitionsförderung), Teile des Umweltrechts (u.a. Pflanzenschutzrecht, Düngemittelrecht, Tierschutz- und Tierseuchenrecht, Futtermittelrecht) sowie für weitere fachliche Regelungen (z.B. Saatgutverkehr, Tierzucht), weiterhin für den Grundstücks- und Landpachtverkehr und schließlich auch teilweise für die Vererbung von Betrieben (Höfeordnung, Anerbengesetze). Dagegen sind folgende wichtige Rechtsgebiete in allgemeinen Rechtsquellen mit besonderen Abschnitten für die Landwirtschaft geregelt: Die Besteuerung, Entschädigungen bei öffentlichen Eingriffen (z.B. Landentzug, Natur- oder Wasserschutzauflagen), das Baurecht, das Arbeitsrecht, Zivilrechtliches zur Landpacht (im BGB), teilweise auch Erb- und Güterrechtliches (ebenfalls im BGB) und nicht zuletzt auch das Lebensmittelrecht. Was alles zum Agrarrecht gehört, ist letztlich am besten aufzählend abzugrenzen. Über die speziellen agrarrechtlichen Regelungen hinaus haben natürlich auch noch allgemeine Rechtsvorgaben für die Land- und Forstwirtschaft Bedeutung. Wirtschaftlich relevant sind in dieser Hinsicht insbesondere das Vertragsrecht, das Haftungsrecht, das Gesellschaftsrecht und zunehmend auch das Recht der Rechnungslegung.

Das bis hierher Ausgeführte wirft unmittelbar die Frage auf, wie das Agrarrecht und die praktische Agrarpolitik zueinander stehen. Die Politik bestimmt über internationale Vereinbarungen, nationale Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsanordnungen ganz überwiegend das Agrarrecht. Allerdings trägt, wie bereits ausgeführt, auch die Rechtsprechung zur Handhabung und Weiterentwicklung des Agrarrechts bei. Andererseits erschöpft sich die Politik nicht nur in der Rechtssetzung. Sie hat natürlich auch für die Durchführung, einschließlich der Finanzierung zu sorgen. Darüber hinaus nimmt sie weitere Aufgaben wahr, wie auf den Gebieten Information, Beratung, Bildung und Forschung.

Das Agrarrecht hat in der jüngsten Vergangenheit an Bedeutung gewonnen. Dies zeigt sich an umfangreicheren Regelungen, dem gewachsenen Schrifttum und der häufigeren einschlägigen Rechtsprechung. Bezüglich des Schrifttums sei darauf verwiesen, daß in den letzten drei Jahren drei neue Bücher zum Agrarrecht erschienen sind (LÜDTKE-HANDJERY, 1993; TURNER, 1994; GRIMM, 1995). Zuvor gab es bereits das Handwörterbuch des Agrarrechts (GÖTZ,

KROESCHELL, WINKLER, Bd. I, 1981 und Bd. II, 1982). Die gestiegene Bedeutung des Agrarrechts hat folgende Ursachen:

- Die rechtliche Regelungsintensität hat zugenommen. Das betrifft vor allem das Marktordnungsrecht und in diesem Rahmen besonders die Quotenregelungen sowie das Umweltrecht.
- Die deutsche Vereinigung brachte vielfältige spezielle agrarrechtliche Regelungen für die neuen Bundesländer, so vor allem zur Auflösung oder Umwandlung der ehemaligen LPG'en und zu den verschiedenen Vermögensauseinandersetzungen.

Künftig werden auch noch folgende Aspekte auf eine weiter wachsende Bedeutung des Agrarrechts hinwirken:

- Einige ältere Regelungen bedürfen der Überprüfung, ob sie noch zeitgemäß sind und ob sie möglicherweise geändert oder gar abgeschafft werden sollten. Dies betrifft vor allem das stark zersplitterte landwirtschaftliche Sondererbrecht sowie das Landpachtverkehrs- und das Grundstücksverkehrsrecht. Diese Rechtsetzungen entsprechen m.E. nicht mehr den aktuellen agrarstrukturellen Erfordernissen.

- Die zunehmende Internationalisierung des Wettbewerbs auch im Agrarbereich (EU-Binnenmarkt, GATT-Vereinbarungen) dringt darauf, viele rechtliche Regelungen daraufhin zu überprüfen, ob sie für die deutsche Landwirtschaft Wettbewerbsnachteile verursachen und ob sie die notwendigen Unternehmerinitiativen wie auch die gebotene Faktormobilität im Agrarsektor hemmen. Dies betrifft besonders umwelt- und baurechtliche Vorschriften, förderungspolitische und steuerliche Regelungen wie auch die bereits erwähnten erbrechtlichen sowie den Bodenverkehr betreffenden Vorschriften.

Worin liegen die speziellen Aufgaben der Agrarökonomie im Hinblick auf das Agrarrecht? Schwerpunktmäßig sind die folgenden herauszustellen:

- Die Agrarökonomie sollte die Auswirkungen wichtiger Regelungen in den Einzelunternehmen analysieren. Dabei geht es sowohl um betriebsorganisatorische Anpassungen als auch um die Wirkungen auf Einkommen und Vermögen. Damit können Empfehlungen für die Landwirte und ihre Beratung abgeleitet werden. Darüber hinaus kann damit auch ein Beitrag zur Beurteilung der rechtlichen Regelungen und folglich auch zu deren Weiterentwicklung geleistet werden.
- Über die Wirkungen in den Einzelunternehmen hinaus müssen natürlich weitere Wirkungen im Agrarsektor untersucht werden – so besonders auf die Entwicklung der Agrarstruktur, der Produktion, der Faktorpreise (vor allem der Boden- und der Pachtpreise) wie auch der Umweltwirkungen der Agrarproduktion. Auch diese Wirkungen bedürfen der Wertung im Lichte wichtiger politischer Ziele. Möglicherweise ergeben sich auch in dieser Hinsicht Verbesserungsvorschläge für die Zukunft.
- Die Agrarökonomie kann auch einen Beitrag zur Beurteilung der Ziele leisten, die mit bestimmten rechtlichen Regelungen verfolgt werden. So sollten sich einige Ziele im Zeitablauf möglicherweise wandeln, weil sie nicht mehr zeitgemäß sind oder weil sie mit anderen Zielen kollidieren. Aus diesem Blickwinkel sind beispielsweise die vielfältigen Sonderregelungen für die Landwirtschaft im Steuerrecht oder auch die Sonderregelungen im Erbrecht kritisch zu sehen.

- Die bereits angesprochene Internationalisierung des Wettbewerbs wird teils zu Rechtsharmonisierungen durch politische Beschlüsse führen. Für die meisten Detailregelungen ist dies nicht möglich und auch nicht erwünscht. Insoweit wird ein Wettbewerb rechtlicher Regelungen herrschen. Dies kann nationale Änderungen erzwingen. Sowohl die Harmonisierung durch Beschlüsse als auch die Annäherung rechtlicher Regelungen durch Wettbewerb sollte aus ökonomischer Sicht beurteilend und empfehlend begleitet werden. Denn dazu reicht die üblicherweise von den Juristen vorgenommene Rechtsvergleichung allein nicht aus.

- Der Agrarökonomie ist ferner zu empfehlen, auch in der Lehre mehr und engere Verbindungslinien zum Agrarrecht zu ziehen. Dies erhöht die Problemlösungskompetenz der Absolventen, verbessert auch deren Chancen um bestimmte Positionen im Wettbewerb mit Juristen und fördert schließlich auch die Fähigkeit zu der anfangs angemahnten verstärkten interdisziplinären Zusammenarbeit in verschiedenen Tätigkeitsbereichen.

Einige Rechtsgebiete wurden und werden bereits relativ intensiv von der Agrarökonomie bearbeitet. Es handelt sich im wesentlichen um die großen Politikfelder wie die Markt- und Preispolitik, die Politik direkter Einkommensübertragungen, die Sozialpolitik und die Förderpolitik. Dagegen bestehen Defizite vor allem auf den weiteren in diesem Beitrag erwähnten Rechtsgebieten, die teils auch beträchtliche wirtschaftliche Wirkungen auf Einzelunternehmen sowie im Sektor haben. Ferner sind auch in den großen Politikfeldern einige Detailregelungen ökonomisch wenig bearbeitet. Beispiele dafür sind u.a. die strukturellen Wirkungen verschiedener Vorzugsregelungen für kleinere landwirtschaftliche Betriebe, die Auswirkungen der Vielfalt einzelbetrieblicher Grenzbeziehungen bei agrarpolitischen Hilfen oder auch die verschiedenen Beitragsbemessungen in den landwirtschaftlichen Sozialversicherungen. Defizite bestehen sowohl hinsichtlich mikroökonomischer als auch (vermutlich noch mehr) bezüglich makroökonomischer Analysen.

Die Agrarökonomien sollten sich nicht darauf beschränken, auf die große Politik einwirken zu wollen. Weitere Adressaten der hier empfohlenen Arbeiten können auch die Verwaltungen, die Rechtsprechung, die ökonomische und die wirtschaftsrechtliche Beratungspraxis und nicht zuletzt auch die juristischen Kollegen sein. Bei diesen Adressaten ist wahrscheinlich eine größere Wirkung zu erzielen als in der großen Politik, wo der Einfluß der Wissenschaft erfahrungsgemäß relativ gering ist. Zur Verwirklichung der empfohlenen stärkeren interdisziplinären Zusammenarbeit sollten die Ökonomen mehr auf die Juristen zugehen. Denn es ist m.E. für Ökonomen leichter, sich in die Grundzüge rechtlicher Regelungen einzuarbeiten als für Juristen, sich mit ökonomischen Termini und Methoden vertraut zu machen. Kommunikationsforen zwischen Juristen und Ökonomen sind daher vorzugsweise die Zeitschriften, die von Juristen gelesen werden (Agrarrecht, Recht der Landwirtschaft, Briefe zum Agrarrecht) sowie die Vortragsveranstaltungen, Seminare und Arbeitsgruppen der deutschen Gesellschaft für Agrarrecht. Natürlich sind auch von Ökonomen initiierte Veranstaltungen, zu denen Juristen eingeladen werden, angebracht.

Verfasser: Prof. Dr. MANFRED KÖHNE, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen