

## Teil II – Die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft aus außerrechtlicher und einfachgesetzlicher Perspektive

Das Grundprinzip der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft beruht, wie bereits eingangs dargelegt<sup>127</sup>, unter anderem auf Teilaspekten, die auf außerrechtlicher und einfachgesetzlicher Ebene angesiedelt sind. In diesem zweiten Teil werden diese Teilaspekte des Grundprinzips zum einen durch Identifikation der in der Landwirtschaft vorzufindenden systemischen Risikofaktoren (§ 3) und zum anderen anhand einer Bestandsanalyse und Systematisierung der einfachgesetzlichen Risikovorsorgemaßnahmen des Agrarrechts (§ 4) begründet.

### *§ 3: Systemische Risikofaktoren in der Landwirtschaft*

Die Betrachtung der öffentlichen Risikovorsorge aus außerrechtlicher Perspektive stellt zugleich den ersten Teilaspekt zur Begründung des Grundprinzips der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft dar. Dieser ist darin zu sehen, dass die Landwirtschaft, genauer die landwirtschaftlichen Betriebe, systemischen Risikofaktoren ausgesetzt sind.<sup>128</sup> Daher hat dieser § 3 die normative Erfassung der in der Landwirtschaft vorzufindenden systemischen Risikofaktoren zum Gegenstand. Durch die Herausarbeitung einer rechtlichen Definition systemischer Risikofaktoren und anschließender Subsumtion erfahren die außerrechtlichen agrarwissenschaftlichen Erkenntnisse, auf denen sich die Untersuchung des Grundprinzips zwangsläufig stützen muss, eine Normativierung im Sinne einer Verrechtlichung. Nach einer Begriffsbestimmung der systemischen Risikofaktoren (A.) werden anhand der Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren der landwirtschaftlichen Tätigkeit (B.) die rechtlich relevanten systemischen Risikofaktoren in der Landwirtschaft herausgearbeitet (C.). Die systemischen Risikofaktoren bilden zugleich die Anknüpfungspunkte der einfachgesetzlichen öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen in § 4.

---

127 Teil I § 1 B.

128 Auf den privatwirtschaftlichen Umgang mit den systemischen Risikofaktoren (Risikomanagement der landwirtschaftlichen Betriebe) wird in Teil IV § 9 B. III. 2. eingegangen.

## A. Begriffsbestimmung „systemischer Risikofaktor“

Für die Begriffsbestimmung kommt es zunächst auf die Definition des Risikofaktors selbst an. Dieser stellt in der vorliegenden rechtsdogmatischen Aufarbeitung der öffentlichen Risikoversorge in der Landwirtschaft einen Bestandteil des rechtlichen Risikobegriffes dar.<sup>129</sup> Ein Risikofaktor im Sinne dieser Bearbeitung ist zu bejahen, wenn eine Sachlage vorliegt, bei der aufgrund von tatsächlichen Ungewissheiten nicht prognostiziert werden kann, ob bei ungehindertem Fortlauf der Dinge eine Gefahr eintritt.<sup>130</sup> Es sei bereits an dieser Stelle vorweggenommen, dass die zu verhütende Gefahr sich als Gefahr für die Erhaltung der dauerhaften und nachhaltigen Funktionsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen in Form leistungsfähiger Betriebe<sup>131</sup> darstellt, die die Nahrungsmittelerzeugung als existenzielle Grundvoraussetzung des menschlichen Daseins sowie den Erhalt der Kulturlandschaft zum Zwecke der Nahrungsmittelerzeugung sicherstellen. Insofern sind für die vorliegende Untersuchung ausschließlich Risikofaktoren maßgebend, die systemischen Charakter besitzen und dementsprechend viele landwirtschaftliche Betriebe auf einmal betreffen,<sup>132</sup> denn nicht

---

129 Hierzu sowie zur Erlangung der Begriffsbestimmung zugrunde liegenden Erkenntnisse ausführlich unter Teil III § 6 A. II. 2. und III. 2.

130 Anders als die Gefahrenabwehr zielt die Risikoversorge auf die Verhinderung einer Gefahr und nicht auf die Verhinderung eines Schadens ab, vgl. hierzu Teil III § 6 II. 2. c). Vgl. in Bezug auf das Immissionsschutzrecht *Papier*, Anmerkung zu OVG Berlin, Urt. v. 17.7.1978, Az. OVG I B 157.25, DVBl. 1979, 162 (162). Vgl. ferner *Scherzberg*, Risiko als Rechtsproblem, *VerwArch* 84 (1993), 484 (497 f.); *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 169; *Wahl/Appel*, Prävention und Vorsorge: von der Staatsaufgabe zur rechtlichen Ausgestaltung, in: *Wahl* (Hrsg.), *Prävention und Vorsorge*, 1 (76); *Calliess*, Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse, DVBl. 2003, 1096 (1099); *Köck*, Risikoversorge als Staatsaufgabe, *AöR* 121 (1996), 1 (19).

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

132 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte GAP der EU nach 2020, April 2018, S. 45; Das Merkmal „systemisch“ begründet darüber hinaus den Ausschluss von Risikofaktoren, die aus der Sphäre des landwirtschaftlichen Betriebes bzw. der Landwirt:innen selbst stammen. Vergleichbar zu den sog. „unternehmensinternen Risiken“ im agrarökonomischen Sinne, vgl. *Frentrup/Theuvsen*, Grundlagen des Risikomanagements, in: *dies./Emmann* (Hrsg.), *Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie*, 9 (20). Hiervon sind im agrarökonomischen Sinne Prozessrisiken (Ausfall von Produktionstechnik oder Personal) und Steuerungsrisiken (Fehlinvestitionen, falsche Geschäftsfelder).

der einzelne landwirtschaftliche Betrieb ist durch die noch herauszuarbeitenden Aufträge geschützt.<sup>133</sup> Allerdings bilden die landwirtschaftlichen Betriebe die originäre Angriffsfläche für die systemischen Risikofaktoren. Aufgrund dessen muss für die Identifizierung der einzelnen systemischen Risikofaktoren der potenzielle Gefahren Eintritt auf einzelbetrieblicher Ebene betrachtet werden. Heruntergebrochen auf den einzelnen Betrieb ist die Gefahr in der betrieblichen Existenzgefährdung zu sehen. An dieser Stelle ist zu betonen, dass nicht die Existenzgefährdung eines einzelnen landwirtschaftlichen Betriebs die öffentliche Risikovorsorge auslöst, sondern erst eine strukturgefährdende Anzahl an Betriebsaufgaben.<sup>134</sup>

## B. Besonderheiten und Faktoren der Ungewissheit im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit

Für die Untersuchung der systemischen Risikofaktoren ist zunächst der Untersuchungsgegenstand, die Landwirtschaft, außerrechtlich in tatsächlicher Hinsicht näher zu beschreiben, indem die Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren der landwirtschaftlichen Tätigkeit dargestellt werden. Die Landwirtschaft gilt seit jeher aufgrund ihrer naturgebundenen Produktionsweise als besonders risikobehafteter Wirtschaftsbereich.<sup>135</sup> Bereits § 1 LwG geht bei der Landwirtschaft von bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteilen gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen aus. Zunächst muss ein Überblick über diejenigen systemischen Risikofaktoren geschaffen werden, mit denen die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe regelmäßig konfrontiert sind. Hierbei soll keine einzelbetriebliche Risikoanalyse<sup>136</sup> erfolgen, sondern vielmehr die üblich zu betrachtenden syste-

---

133 S. zur Herleitung Aufträge zur öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft im Verfassungs- und Unionsrecht Teil III.

134 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 33. Vgl. Teil IV § 9 B. III. 1. b).

135 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 42 „Werkbank unter freiem Himmel“ so auch *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 6; vgl. auch Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 8.

136 Die einzelbetriebliche Risikoanalyse entstammt der Agrarökonomie und beschreibt den ersten Schritt des privatwirtschaftlichen Risikomanagements, in dem es um die

mischen Risikofaktoren eines landwirtschaftlichen Betriebes gesammelt dargestellt werden. Diskussionen um die öffentliche Risikovorsorge fußen dabei häufig auf der Frage, weshalb die Landwirtschaft in anderer Weise oder gar stärker von systemischen Risikofaktoren betroffen ist als andere Wirtschaftszweige. Beispielsweise sei verwiesen auf Betriebe der Außengastronomie, deren wirtschaftlicher Erfolg und ggf. sogar deren Bestand vom guten Wetter in den Sommermonaten abhängen.<sup>137</sup> Auch sie können auf die ungewisse Komponente „Wetter“ keinen Einfluss nehmen. Auf diesen Vergleich respektive diese Unterscheidung zu anderen Wirtschaftsbereichen kommt es bei der vorliegenden Untersuchung und rechtsdogmatischen Aufarbeitung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft indes nicht an. Die Unterschiede zu anderen Wirtschaftsbereichen spielen insofern eine untergeordnete Rolle für die Begründung der öffentlichen Risikovorsorge, vielmehr bilden die drei eingangs erläuterten Teilaspekte<sup>138</sup> die maßgeblichen Anknüpfungspunkte für das Grundprinzip der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft. Insofern sind für den außerrechtlichen Teilaspekt der Begründung des Grundprinzips zunächst die Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren der landwirtschaftlichen Tätigkeit herauszustellen, da an diese entweder die systemischen Risikofaktoren anknüpfen oder letztere durch sie zumindest verstärkt werden. Zu den Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren zählen die Bindung an Grund und Boden (I.), die Naturgebundenheit der Produktion (II.), agrarmarktstrukturelle Besonderheiten (III.), die Fremdkapitalbelastung (IV.) und die rechtsbedingte Planungsunsicherheit (V.).

## I. Bindung an Grund und Boden

Zunächst ist hervorzuheben, dass das Kernelement der Landwirtschaft der Grund und Boden ist. Die landwirtschaftliche Tätigkeit in ihrer Urform ist ohne die Bodenbearbeitung undenkbar. Zugleich stellen Grund und Bo-

---

betriebsindividuelle Identifikation und Bewertung von Risiken im ökonomischen Sinne geht, vgl. vertiefend *Frentrup/Theuvsen*, Grundlagen des Risikomanagements, in: dies./Emmann (Hrsg.), Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie, 9 (13 ff.).

137 Vgl. kritisch hierzu *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 27.

138 Vgl. Teil I § 1 B.

den jedoch auch den Ausgangspunkt der besonderen Betroffenheit durch systemische Risikofaktoren dar. Bereits 1970 konstatierte das Bundesverfassungsgericht, die Landwirtschaft weise „zahlreiche typische Eigenschaften auf [ ], die sie von der gewerblichen Wirtschaft unterscheiden.“<sup>139</sup> Im Besonderen hebt das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang die „starke innere Bindung[ ] an“ Grund und Boden hervor.<sup>140</sup> Diese Bindung führe zu besonderen Produktionsbedingungen, die zum einen naturbedingte Schranken setzten und zum anderen zu einem „Betriebsrisiko eigener Art“ führten.<sup>141</sup> Folge der starken Bindung an Grund und Boden ist, dass zum einen der Produktionsumstellung natürliche Grenzen gesetzt sind und zum anderen eine Betriebsverlagerung ausgeschlossen ist.<sup>142</sup> Einer Umnutzung des Bodens stehen zumeist Raumnutzungsbestimmungen entgegen.<sup>143</sup> Durch die enge Verknüpfung zwischen Landwirtschaft und Grund und Boden entsteht ein mit anderen Wirtschaftszweigen<sup>144</sup> nicht vergleichbares „Betriebsrisiko eigener Art“.<sup>145</sup> Grund und Boden sind Grundlage und zugleich limitierender Faktor der landwirtschaftlichen Produktion.

## II. Naturgebundene Produktion

Anknüpfend an die Bindung an Grund und Boden muss die damit im Zusammenhang stehende Abhängigkeit von standortbezogenen Natur- und Umwelteinflüssen genannt werden. Doch auch die Produktionsmittel selbst zeichnen sich durch eine besondere Naturgebundenheit aus, denn die landwirtschaftliche Produktion fußt auf dem Umgang mit pflanzlichen und tierischen Lebewesen.

---

139 *BVerfG*, Beschl. v. 11.5.1970, Az. 1 BvL 17/67 (= *BVerfGE* 28, 227 (240)). Fortgeführt von *BVerfG*, Beschl. v. 16.10.1984, Az. 1 BvL 17/80 (= *BVerfGE* 67, 348 (367)).

140 *Ebd.*

141 *Ebd.*

142 *Brück*, in: *MüKo-Wettbewerbsrecht*, Bd. 2, § 28 *GWB* Rn.2; *Buth*, in: *Loewenheim/Meessen/Riesenkampff/Kersting/Meyer-Lindemann* (Hrsg.), *Kartellrecht-Kommentar*, § 28 *GWB* Rn. 1.

143 *Vgl. Richli*, Umsetzung der «idealen» Lösung, *Blätter für Agrarrecht* 2006, 163 (166).

144 Unternehmen, die eine bestimmte Bodenressource abbauen, seien hier als weiterer Sonderfall ausgenommen.

145 *BVerfG*, Beschl. v. 11.5.1970, Az. 1 BvL 17/67 (= *BVerfGE* 28, 227 (240)).

## 1. Bindung an natürliche Zyklen und daraus resultierende Unelastizität

Grundlegende Erkenntnis der Produktion mit pflanzlichen und tierischen Lebewesen ist die Bindung an deren lange Lebenszyklen.<sup>146</sup> Aufgrund der langen Produktionszeiträume und der begrenzten Anpassungsmöglichkeiten der landwirtschaftlichen Produktion ist es in der Landwirtschaft nicht möglich, kurzfristige Angebotsanpassungen vorzunehmen, mithin elastisch zu agieren.<sup>147</sup> Auch Mechanismen der industriellen Produktion wie die Stückkostendegression lassen sich nicht ohne Weiteres auf die landwirtschaftliche Produktion übertragen.<sup>148</sup> Des Weiteren ist die Produktpalette landwirtschaftlicher Erzeugnisse und mithin auch die Angebotsdiversifizierung relativ begrenzt.<sup>149</sup> Sowohl im Acker-, Obst- und Gemüseanbau, deren Fruchtarten zumeist nur einmal jährlich geerntet werden können, als auch im Veredelungssegment (Fleisch- und Milcherzeugung), bei dem eine Bindung an den Lebenszyklus der Tiere besteht, zeigen sich die langen Produktionszeiträume.<sup>150</sup> Hinzu tritt der Umstand, dass einige landwirtschaftliche Produkte aufgrund kurzer Haltbarkeit<sup>151</sup> nicht eingelagert werden können, um so auf Marktsignale zu reagieren.<sup>152</sup>

---

146 *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (196); *BMEL*, Preisvolatilität und Spekulation auf den Märkten für Agrarrohstoffe, Juni 2015, S. 9.

147 *Wöhlken*, „Agrarmärkte“, in: *Götz/Kroeschell/Winkler* (Hrsg.), *Handwörterbuch des Agrarrechts*, Bd. 1, Sp. 34 (36); *Herlemann*, *Grundlagen der Agrarpolitik*, S. 95; *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (196); vgl. *Brück*, in: *MüKo-Wettbewerbsrecht*, Bd. 2, § 28 GWB Rn. 2; *Bechtold/Bosch*, in: dies. (Hrsg.), *GWB-Kommentar*, § 28 Rn. 1; *Buth*, in: *Loewenheim/Meessen/Riesenkampff/Kersting/Meyer-Lindemann* (Hrsg.), *Kartellrecht-Kommentar*, § 28 GWB Rn. 1; Vgl. *Schweizer*, in: *Immenga/Mestmäcker* (Begr.), *Wettbewerbsrecht*, Bd. 2, § 28 GWB Rn. 11; *Tangermann*, *Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy*, Juni 2011, S. 1.

148 *Harnstein*, *Vom großen Mißverständnis der modernen Agrarpolitik*, in: *Harnstein/Priebe/Köpke* (Hrsg.), *Braucht Deutschland seine Bauern noch?*, II (11 f.).

149 *Koester*, *Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre*, S. 94 f.; *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (195); *Andréosso-O'Callaghan*, *The Economics of European Agriculture*, S. 59.

150 *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (196).

151 *Erwägungsgrund 6 der UTP-Richtlinie*.

152 *Tangermann*, *Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy*, Juni 2011, S. vi, 2.

## 2. Meteorologische Ungewissheitsfaktoren

„Boden, Wasser und Sonneneinstrahlung sind drei der wichtigsten Inputfaktoren für die Produktion.“<sup>153</sup> Hiermit sind die elementarsten Natur- und Umwelteinflüsse der standortgebundenen Produktion ausgemacht: das Wetter und die Witterung, die für Wasserzufuhr und Sonneneinstrahlung maßgebend sind. Insoweit besteht eine unbestreitbare Abhängigkeit von diesen Natur- und Umwelteinflüssen für die landwirtschaftliche Produktion.<sup>154</sup> Auch besteht hier ein Unterschied zu den meisten anderen Wirtschaftssektoren, die ihre Waren naturungebunden, beispielsweise in einer Halle, produzieren können.<sup>155</sup> Meteorologische Einflüsse lassen sich nur im begrenzten Maße prognostizieren und nur im begrenzten Maße steuern.<sup>156</sup> Wetter und Witterung stellen damit produktionsrelevante Faktoren meteorologischer Ungewissheit dar.

## 3. Phytosanitäre und veterinäre Ungewissheitsfaktoren

Wie bereits dargestellt, ist nicht nur die Produktion Natur- und Umwelteinflüssen ausgesetzt, sondern auch die Produktionsmittel selbst sind Teil der Natur. Als pflanzliche oder tierische Lebewesen können sie erkranken. Krankheiten, Seuchen und Schädlingsbefälle treten damit als exogene Einflüsse hinzu.<sup>157</sup> Auch das Auftreten von Krankheiten, Seuchen und Schädlingsbefällen sind nur im begrenzten Maße prognostizier- und steuerbar,<sup>158</sup>

---

153 Richli/Busse, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (195).

154 Vgl. auch *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 42; Brück, in: *MüKo-Wettbewerbsrecht*, Bd. 2, § 28 GWB Rn. 2.

155 Vgl. Richli/Busse, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (195); so auch Erwägungsgrund 16 der ELER-VO.

156 Vgl. Tangermann, *Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy*, Juni 2011, S. 1.

157 Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 42; Frentrup/Heyder/Theuvsen, *Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft*, November 2011, S. 6.

158 Vgl. Tangermann, *Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy*, Juni 2011, S. 1.

sodass hierin produktionsrelevante phytosanitäre und veterinäre Faktoren der Ungewissheit zu sehen sind.<sup>159</sup>

#### 4. Auswirkungen der naturgebundenen Produktion

Treten die genannten ungewissen Ereignisse (Schlechtwetter, Krankheiten etc.) ein, so führen sie zu Ertragseinbußen oder gar zu Ertragsausfällen. Mithin treten natürliche Ertragsvolatilitäten auf. Das bedeutet, dass die landwirtschaftliche Produktion in hohem Maße von ungewissen Faktoren abhängig ist,<sup>160</sup> die sich unmittelbar und stark auf ihren wesentlichen Output-Faktor „Ertrag“ auswirken und so mittelbar zu einer Existenzgefährdung führen können (dazu sogleich unter III. 2.).<sup>161</sup> Daneben können Extremwetterereignisse binnen kurzer Zeit erhebliche Schäden an den Produktionsmitteln der Landwirtschaft verursachen und hierdurch die Existenz der landwirtschaftlichen Betriebe gefährden.<sup>162</sup>

### III. Agrarmarktstrukturelle Besonderheiten

Die von verschiedensten Ungewissheiten geprägte naturgebundene Produktion trifft auf einen nur bedingt an diesen Umstand angepassten Agrarmarkt. Zunächst werden daher die wesentlichen Strukturmerkmale des Agrarmarktes dargestellt, um sodann die Auswirkungen der soeben beschriebenen Ertragsvolatilitäten aufzuzeigen.

---

159 Hiervon zu unterscheiden sind Krankheiten, die Betriebsleiter:innen bzw. das Personal betreffen. Diese wirken nicht systemisch und unterfallen daher nicht der festgelegten Definition des systemischen Risikofaktors. Insoweit entfällt auch die Untersuchung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts, §1 des Gesetzes zur Errichtung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau, v. 12.4.2012 (BGBl. I S. 579)) als institutionelle Maßnahme der öffentlichen Risikoversorge.

160 Vgl. *Brück*, in: *MüKo-Wettbewerbsrecht*, Bd. 2, § 28 GWB Rn. 2; vgl. *Bechtold/Bosch*, dies. (Hrsg.), *GWb-Kommentar*, § 28 Rn. 1.

161 Vgl. Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 13 f.

162 Vgl. *Gömann/Bender/Bolte et al.*, Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen (Thünen Report 30), Juni 2015, S. 1, 56; *Poppe*, Nachhaltige Landwirtschaft und ökonomisches Risiko, in: *Fang/Martinez/Qi* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit und Landwirtschaft in China und Deutschland*, 171 (174 f.).

## 1. Die Struktur des Agrarmarktes

### a) Unelastizität auf Nachfrageseite

Wie bereits dargestellt, sind der elastischen Reaktion auf landwirtschaftlicher Angebotsseite durch die Bindung an Standort und Lebenszyklen natürliche Grenzen gesetzt. Doch auch auf Nachfrageseite besteht Unelastizität, die sich in dem konstanten Bedarf an Lebensmitteln begründet, welcher unabhängig vom Preis gleichbleibend ist.<sup>163</sup> Aufgrund dieser kombinierten Unelastizität wirken sich die naturbedingten ungewissen Ertragsschwankungen bereits in kleinerem Umfang stark auf die zu erzielenden Preise aus.<sup>164</sup> Eine Ausnahme von der Nachfrageunelastizität stellen politisch motivierte Handelsembargos in Form von externen Einfuhr- und internen Ausfuhrbeschränkungen<sup>165</sup> dar. Allerdings führt auch hier die unelastische Reaktion auf landwirtschaftlicher Angebotsseite zum Preisverfall.

### b) Quantitatives Missverhältnis zwischen Erzeuger:innen und Abnehmer:innen

Ein weiteres Charakteristikum des Agrarmarktes ist das quantitative Missverhältnis zwischen Erzeuger:innen und Abnehmer:innen.<sup>166</sup> Die Konse-

---

163 Wöhlken, „Agrarmärkte“, in: Götz/Kroeschell/Winkler (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 34 (36); BMEL, Preisvolatilität und Spekulation auf den Märkten für Agrarrohstoffe, Juni 2015, S. 9; vgl. Niehaus, Das Bauerntum in Wirtschaft und Gesellschaft, in: ders./Priebe (Hrsg.), Agrarpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, II (15); vgl. Tangermann, Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy, Juni 2011, S. 2.

164 Tangermann, Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy, Juni 2011, S. 2.

165 Vgl. hierzu Frentrup/Theuvsen, Grundlagen des Risikomanagements, in: dies./Emmann (Hrsg.), Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie, 9 (20), Exportrestriktionen als unternehmerisches Risiko.

166 Härtel, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 Rn. 4; vgl. Heinrichsmeyer/Witzke, Agrarpolitik Bd. 2, S. 340; vgl. Busse, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 26 Rn. 330; vgl. Schweizer, in: Immenga/Mestmäcker (Begr.), Wettbewerbsrecht, Bd. 1, VI. Abschnitt: Landwirtschaft, A. Einleitung Rn. 1; Richli/Busse, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), Agriculture and Competition, 190 (195); Brück, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 2, § 28 GWB Rn. 3; Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (8. GWB-ÄndG) v. 31.5.2012, BT-Drs. 17/9852, S. 21;

quenz eines solchen Missverhältnisses ist, dass sich die zahlenmäßig überwindenden Erzeuger:innen in der Rolle der Preisnehmer:innen und Mengenanpasser:innen der wenigen großen Abnehmer:innen wiederfinden, anstatt – wie in anderen Wirtschaftssektoren üblich – als Preismacher:innen und Mengengeber:innen.<sup>167</sup> Dieses Missverhältnis hat einen strukturellen Wettbewerbsvorteil der verarbeitenden Unternehmen zur Folge.<sup>168</sup> Dieser Wettbewerbsvorteil wiederum führt zu einer Informationsasymmetrie in Bezug auf Preisbildung und Preisentwicklung, die zu Lasten der landwirtschaftlichen Betriebe geht.<sup>169</sup> Es besteht zudem der unübliche Umstand, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse von Kleinstunternehmen hergestellt, aber zugleich global gehandelt werden.<sup>170</sup> Insoweit stellt die „tendenzielle Gleichgewichtslosigkeit“ ein wesentliches Strukturmerkmal des Agrarmarktes dar.<sup>171</sup> Dieses quantitative Missverhältnis wird zusätzlich durch die Besonderheit verstärkt, dass die Erzeugnisse in der Regel Massenprodukte sind und global gehandelt werden.<sup>172</sup>

---

Schweizer, in: Immenga/Mestmäcker (Begr.), Wettbewerbsrecht, Bd. 2, § 28 GWB Rn. 11. So auch Erwägungsgrund 1 der UTP-Richtlinie; vgl. insgesamt *Bundeskartellamt*, Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel: Darstellung und Analyse der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland (Bericht gemäß § 32e GWB), Az. B2 – 15/11, September 2014 zur Frage der Nachfragemacht. Vgl. bereits *Wöhlken*, „Agrarmärkte“, in: *Götz/Kroeschell/Winkler* (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 34 (34).

167 *Penson/Capps/Rosson et al.*, Introduction to Agricultural Economics, S. 150; *Busse*, in: *Busche/Röhling* (Hrsg.), KK-Kartellrecht, § 28 GWB Rn. 4; *Richli*, Umsetzung der «idealen» Lösung, *Blätter für Agrarrecht* 2006, 163 (165 f.); *Wöhlken*, „Agrarmärkte“, in: *Götz/Kroeschell/Winkler* (Hrsg.), Handwörterbuch des Agrarrechts, Bd. 1, Sp. 34 (35).

168 Vgl. *Bundeskartellamt*, Sektoruntersuchung Lebensmitteleinzelhandel: Darstellung und Analyse der Strukturen und des Beschaffungsverhaltens auf den Märkten des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland (Bericht gemäß § 32e GWB), Az. B2 – 15/11, September 2014, S. 407.

169 Vgl. *Agricultural Markets Task Force*, Report: Improving market outcomes – Enhancing the position of farmers in the supply chain, November 2016, S. 5, 13 ff.

170 *Erhart*, in: *Schröter/Jakob/Klotz/Mederer* (Hrsg.), *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 6. Teil C. Rn. 2.

171 *Herlemann*, *Grundlagen der Agrarpolitik*, S. 95.

172 *Erhart*, in: *Schröter/Jakob/Klotz/Mederer* (Hrsg.), *Europäisches Wettbewerbsrecht*, 6. Teil C. Rn. 2.

c) Globaler Wettbewerb bei gleichzeitig höheren Produktionsanforderungen

Die landwirtschaftlichen Erzeugnisse werden auf einem globalen Markt gehandelt. Sie unterstehen damit einem globalen Wettbewerb, bei dem sich die Preise nach der kostengünstigsten Produktion richten.<sup>173</sup> Durch die bestehenden höheren<sup>174</sup> umwelt- und tierschutzrechtlichen Anforderungen an die europäische und deutsche Landwirtschaft im Vergleich zu Drittstaaten ist die Wettbewerbsfähigkeit auf dem globalen Agrarmarkt erschwert.<sup>175</sup>

2. Auswirkungen der natürlichen Ertragsvolatilitäten unter Berücksichtigung der agrarmarktstrukturellen Besonderheiten

Insbesondere aufgrund der Unelastizität des Agrarmarktes führen die natürlichen Ertragsvolatilitäten ebenfalls zu Preisvolatilität.<sup>176</sup> Daneben können auch Handelsembargos und andere Entwicklungen auf den globalen Agrarmärkten zu Preisvolatilitäten führen. Die *OECD* definiert die Preisvolatilitäten als von den Landwirt:innen nicht beeinflussbares Ergebnis aller Entwicklungen auf den Rohstoffmärkten, die auf die Kräfte von Angebot

---

173 Vgl. *Hiltrud Nieberg (Thünen-Institut)* auf Agrarkongress des Bundesumweltministeriums am 14.1.2020: „Fehlende Planungssicherheit als Kernproblem der Landwirtschaft“, *Agra-Europe 4/2020*, Länderberichte, S. 38 f.

174 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 27. Jedoch kritisch im Hinblick auf die damit zusammenhängenden Kosten, S. 27 ff.

175 *Hiltrud Nieberg (Thünen-Institut)* auf Agrarkongress des Bundesumweltministeriums am 14.1.2020: „Fehlende Planungssicherheit als Kernproblem der Landwirtschaft“, *Agra-Europe 4/2020*, Länderberichte, S. 38 f.; vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ v. 29.11.2017, COM(2017) 713 final, S. 4: „Zugleich hat der Sektor mit dem Problem geringer Rentabilität zu kämpfen, die unter anderem auf die hohen Produktionsstandards, die hohen Kosten für die Produktionsfaktoren und die Fragmentierung des Primärsektors in der EU zurückzuführen ist.“ S. hinsichtlich der Kosten der höheren Standards, Teil IV § 9 B. III. 2. d) aa).

176 *Müller-Heine*, Agrarpolitische Ziele und ihre Einordnung in den gesamtwirtschaftlichen Zielkomplex, S. 15; vgl. *Tangermann*, Risk management in Agriculture and the Future of the EU's Common Agricultural Policy, Juni 2011, S. 1.

und Nachfrage sowie auf Marktanpassungsprozesse reagieren.<sup>177</sup> Damit ist das Marktgeschehen insgesamt mit Ungewissheiten behaftet. Die Preisvolatilität besitzt ihrerseits wiederum Auswirkungen auf das Einkommen und die Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe und ist insoweit in der Lage die Existenz der landwirtschaftlichen Betriebe zu bedrohen.<sup>178</sup>

#### IV. Fremdkapitalbelastung im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion

Die soeben beschriebenen Preisvolatilitäten sind insbesondere im Hinblick auf den steigenden Fremdkapitalanteil der landwirtschaftlichen Betriebe von Relevanz.

##### 1. Steigende Input-Kosten und Fremdkapitalbelastung

Der Landwirtschaftssektor zeichnet sich durch enormen Investitionsbedarf je Arbeitskraft aus.<sup>179</sup> Die hohen Input-Kosten speisen sich aus hohen Preisen auf den Beschaffungsmärkten<sup>180</sup>, den teuren Produktionsmitteln<sup>181</sup> und insbesondere aus den hohen Pacht- und Bodenpreisen. Die landwirtschaftliche Produktion fußt maßgeblich auf dem bewirtschafteten Grund und Boden. Dieser nicht zu vermehrende Faktor ist somit „Mangelware“,<sup>182</sup>

---

177 OECD, *Managing Risk in Agriculture*, 2011, S. 95; vgl. auch *Brümmer*, Preisvolatilität auf Agrarmärkten, Discussion Paper Nr. 196 der Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) 2021, S. 2: „Preisvolatilität ist ein Maß für von den Marktteilnehmern nicht vorhersehbare Abweichungen der Marktpreise vom erwarteten Preisniveau.“

178 Vgl. *Brümmer*, Preisvolatilität auf Agrarmärkten, Discussion Paper Nr. 196 der Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) 2021, S. 6: „Aus Sicht der Landwirte kann somit gesteigerte Preisvolatilität die Rentabilität gefährden. Auch die Stabilität und die Liquidität werden offensichtlich durch Preisvolatilität negativ beeinflusst.“

179 *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: CEDR (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (196).

180 *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 6 f., höhere Preisausschläge waren z. B. bei Dünger, Treibstoff oder Pflanzenschutzmittel zu verzeichnen.

181 *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 40.

182 *V. Garmissen*, in: *Dombert/Witt* (Hrsg.), *Agrarrecht*, § 11 I; *BMEL*, Preisvolatilität und Spekulation auf den Märkten für Agrarrohstoffe, Juni 2015, S. 8.

der zugleich in Konkurrenz zu anderen flächenverbrauchenden Vorhaben steht, wie z. B. dem Siedlungs- oder Verkehrswegebau, deren Flächenverbrauch in den Jahren 2016-2019 im Mittel 52 ha/Tag<sup>183</sup> betrug. Aufgrund des Agrarstrukturwandels und den damit einhergehenden wachsenden Betriebsstrukturen steigt jedoch auch der Flächenbedarf bei den landwirtschaftlichen Betrieben.<sup>184</sup> Steigende Pacht- und Bodenpreise sind die Folge. Die Pachtpreise sind im Bundesdurchschnitt zwischen 2013 und 2017 um 19 % angestiegen.<sup>185</sup> Der Trend der steigenden Preise zeigt sich ebenso beim Eigentumserwerb landwirtschaftlicher Flächen.<sup>186</sup> Einen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen ausreichenden Gewinn zu erzielen, ist schwierig.<sup>187</sup> Sowohl stete Pachtzahlungsverpflichtungen als auch stete Kredittilgung führen zur Steigerung der Input-Kosten,<sup>188</sup> welche wiederum zu einem Anstieg der Fremdkapitalbelastung führt.<sup>189</sup> *Richli* und *Busse* sprechen in diesem Zusammenhang von „einer schleichenden Erosion der landwirtschaftlichen Einkommen“, welche so in anderen Wirtschaftssektoren nicht vorzufinden sei.<sup>190</sup>

---

183 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung Nr. 209 v. 30.4.2021 zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21\\_209\\_412.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_209_412.html) (zuletzt abgerufen am 6.8.2023).

184 *Jensen*, Die Privilegierung der Landwirtschaft, S. 313.

185 *Statistisches Bundesamt*, Pressemitteilung: Zahl der Woche Nr. 30 v. 25.7.2017, abrufbar unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2017/PD17\\_30\\_p002.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2017/PD17_30_p002.html) (zuletzt abgerufen am 6.8.2023).

186 Vgl. auch Berechnung der Kauf- und Pachtpreise in Deutschland zwischen 2007 und 2016 der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, abrufbar unter: <https://www.praxis-agrar.de/pflanze/ackerbau/bodenpreise-warum-sie-seit-jahren-steigen#:~:text=Die%20steigenden%20Kaufpreise%20f%C3%BCr%20Boden,einer%20Preissteigerung%20von%2057%20Prozent.> (zuletzt abgerufen am 6.8.2023).

187 *V. Garmissen*, in: *Dombert/Witt* (Hrsg.), *Agrarrecht*, § 11 Rn. 1.

188 *Jensen*, Die Privilegierung der Landwirtschaft, S. 313; *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: *CEDR* (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (197).

189 *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 40.

190 *Richli/Busse*, Generalbericht der Kommission I, in: *CEDR* (Hrsg.), *Agriculture and Competition*, 190 (197).

## 2. Die Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe

Die Tilgung der Fremdkapitalbelastung erfordert eine dauerhafte Zahlungsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe.<sup>191</sup> Zwar können die Landwirt:innen durch ihre teuren Produktionsmittel und insbesondere auf ihre Ländereien als Kapitalmasse zurückgreifen<sup>192</sup>, doch führen etwaige Verkäufe zur Darlehenstilgung nicht zur Erhaltung des landwirtschaftlichen Betriebes, sondern vielmehr zu dessen Zerschlagung, die beispielsweise durch erbrechtliche<sup>193</sup> Regelungen gerade verhindert werden soll<sup>194</sup>. Unter Berücksichtigung dieser gesetzgeberischen Wertung kann der Verweis auf die existente Kapitalmasse nicht als tragfähiges Argument herangezogen werden. Ertrags- und Preisvolatilitäten können sich aufgrund der Fremdkapitalbelastung insofern in verschärfter Weise auf die Liquidität des landwirtschaftlichen Betriebes niederschlagen, als dass die aufgenommenen Darlehen nicht mehr bedient werden können<sup>195</sup> und die Existenz der Betriebe gefährdet wird.

## V. Rechtsbedingte Planungsunsicherheit der landwirtschaftlichen Produktion

Ein Großteil der agrarrechtlichen Regelungen entspringt der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik weisen ein wesentliches Defizit auf: Sie sind an den europäischen Mehrjährigen Finanzrahmen (Art. 312 AEUV) gebunden und dadurch auf die Dauer von fünf (in der Realität jedoch sieben<sup>196</sup>) Jahren befristet.<sup>197</sup> Die hieraus re-

---

191 *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 40.

192 Insoweit auch das Argument des *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 29 und 31, der unter Berufung u. a. auf die Nichtberücksichtigung der vorhandenen Vermögenswerte die Annahme einer flächendeckenden und grundsätzlich bestehenden Einkommenslücke kritisiert. Vgl. ebenso *Hill/Bradley*, Comparison of farmers' incomes in the EU member states, Juni 2015, passim.

193 S. HöfeO, ausgefertigt am 24.4.1947, Neufassung v. 26.7.1976 (BGBl. I S. 1933).

194 *Graß*, HöfeO-Kommentar, Einleitung Rn. 1.

195 Vgl. *Jensen*, Die Privilegierung der Landwirtschaft, S. 314 f.

196 Vgl. zur verlängerten Laufzeit, *Philipp*, EU-Finzen: Mehrjähriger Finanzrahmen nach 2020, *EuZW* 2018, 259 (259).

197 *Martinez*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 38 AEUV Rn. 6.

sultierende Planungsunsicherheit stellt insbesondere im Hinblick auf die hohen Investitionssummen in der Landwirtschaft ein wesentliches Problem dar.<sup>198</sup> Zudem besitzt insbesondere das Förderrecht eine hohe wirtschaftliche Bedeutung für die landwirtschaftlichen Betriebe.<sup>199</sup> Insoweit besteht auch in den rechtlichen Rahmenbedingungen ein Faktor der Ungewissheit, der je nach Änderung „unter Umständen das Aus“ eines landwirtschaftlichen Betriebes bedeuten kann.<sup>200</sup>

### C. Einbettung der Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren in hiesige Systematik

Die soeben herausgearbeiteten Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren der landwirtschaftlichen Tätigkeit sind nachfolgend in die vorliegende Systematik der öffentlichen Risikovorsorge einzubetten. Dies geschieht durch die Subsumtion unter die in Abschnitt A. entwickelte Definition der systemischen Risikofaktoren (I.). Daneben ist auf die die systemischen Risikofaktoren in der Landwirtschaft potenzierenden Faktoren einzugehen (II.). Der Abschnitt schließt mit einer Zusammenfassung der außerrechtlichen Perspektive der öffentlichen Risikovorsorge (III.).

#### I. Subsumtion als systemische Risikofaktoren

Fraglich ist, inwieweit sich aus den vorstehenden Besonderheiten und Ungewissheitsfaktoren der landwirtschaftlichen Tätigkeit systemische Risikofaktoren ableiten lassen. Mit Blick auf die obige Begriffsbestimmung der

---

198 Vgl. *Hiltrud Nieberg (Thünen-Institut)* auf Agrarkongress des Bundesumweltministeriums am 14.1.2020: „Fehlende Planungssicherheit als Kernproblem der Landwirtschaft“, *Agra-Europe* 4/2020, Länderberichte, S. 38 f. Vgl. auch *Franzius*, Ziele des Klimaschutzrechts, ZUR 2021, 131 (134), der in Bezug auf den klimaneutralen Transformationsprozess auf „die unverzichtbare Planungssicherheit“ für die Wirtschaft hinweist, damit diese wisse, „wo sich Investitionen rentieren können und wo nicht.“

199 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 42.

200 *Ebd.* In der agrarökonomischen Literatur werden diese Ungewissheiten als Politikrisiken begriffen, vgl. *Frentrup/Theuvsen*, Grundlagen des Risikomanagements, in: dies./Emmann (Hrsg.), *Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie*, 9 (20); *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 6. Vgl. auch in Bezug auf das Umweltrecht *Held*, Integration von Risiko- und Umweltmanagement, S. 83 ff.

systemischen Risikofaktoren (A.) bedarf es einer Sachlage, bei der aufgrund von tatsächlichen Ungewissheiten nicht prognostiziert werden kann, ob ein ungehinderter Fortlauf der Dinge zu einer Existenzgefährdung führt. Eine weitere Konkretisierung erfährt die Begriffsdeterminierung durch das Erfordernis eines systemischen Charakters. Das bedeutet, dass sich die entsprechende Sachlage betriebsübergreifend auswirken muss. Anknüpfungspunkte sind demnach zunächst die ausgemachten meteorologischen, phytosanitären und veterinären, marktbedingten sowie rechtsbedingten Faktoren der Ungewissheit.

Die Sachlage der Abhängigkeit der Produktion von Wetter und Witterung ist von tatsächlichen Ungewissheiten geprägt, sodass nicht prognostiziert werden kann, inwieweit Ertragsvolatilitäten eintreten, die die Existenz des landwirtschaftlichen Betriebes bedrohen. Wetter- und witterungsbedingte Risikofaktoren wirken darüber hinaus systemisch.<sup>201</sup>

Die Sachlage der Abhängigkeit der Produktion von der Gesundheit der pflanzlichen und tierischen Produktionsmittel ist ebenfalls von tatsächlicher Ungewissheit geprägt, sodass nicht prognostiziert werden kann, inwieweit Ertragsvolatilitäten eintreten, die die Existenz des landwirtschaftlichen Betriebes bedrohen. Zwar können Krankheiten, Seuchen und Schädlingsbefälle auch nur einen einzelnen Betrieb betreffen, doch verfügen insbesondere Tierseuchen (BSE, Vogelgrippe, Schweinegrippe, Afrikanische Schweinepest) über ein erhebliches Potenzial, viele Betriebe zu betreffen und mithin systemisch zu wirken.

Die Sachlage der strukturell bedingten, teilweise machtlosen Abhängigkeit vom Marktgeschehen ist ebenfalls von tatsächlicher Ungewissheit geprägt, sodass nicht prognostiziert werden kann, inwieweit Preisvolatilitäten eintreten, die die Existenz des landwirtschaftlichen Betriebes bedrohen. Preisvolatilitäten sind nicht betriebsindividuell, sondern ebenfalls als systemisch, zumindest innerhalb der jeweiligen Branche, zu begreifen.

Die Sachlage der rechtlichen Rahmenbedingungen ist ebenfalls von tatsächlicher Ungewissheit geprägt, sodass nicht prognostiziert werden kann, inwieweit Investitionen hinfällig werden und den Betrieb ohne die mit der Investition geplanten Einkünfte erheblich belasten und mithin in seiner Existenz bedrohen oder ob generell die landwirtschaftliche Tätigkeit unter

---

201 Vgl. *Offermann/Efken/Elßel/et al.*, Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 4; vgl. *Gömann/Bender/Bolte et al.*, Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen (Thünen Report 30), Juni 2015, S. 64, 88.

den rechtlichen Rahmenbedingungen noch leistbar ist (ebenfalls mit der Folge der Existenzbedrohung). Aufgrund des abstrakt-generellen Charakters von Rechtsnormen wirkt auch dieser Risikofaktor systemisch.

Zusammenfassend lassen sich vier systemische Risikofaktoren im Sinne der vorliegenden Definition ausmachen: Wetter und Witterung, Krankheiten<sup>202</sup> und Schädlingsbefall<sup>203</sup>, Marktgeschehen<sup>204</sup> sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen.

## II. Potenzierende Faktoren

Nachdem ein Überblick über die systemischen einzelbetrieblichen Risikofaktoren geschaffen wurde, ist im Folgenden auf zwei<sup>205</sup> wesentliche Faktoren einzugehen, die die herausgearbeiteten systemischen Risikofaktoren potenzieren: Die Agrarmarkliberalisierung und der Klimawandel.<sup>206</sup>

### 1. Liberalisierung des Agrarmarktes als potenzierender Faktor

Die frühe Globalisierung der Agrarmärkte hatte eine ebenso frühe protektionistische und unterstützende inländische Agrarpolitik zur Folge.<sup>207</sup> Diese Art der Agrarpolitik wurde mit Blick auf die Nahrungsmittelversorgung im

---

202 Hierunter sind aus Gründen der sprachlichen Übersichtlichkeit im Folgenden auch die zugehörigen Seuchen zu fassen.

203 Vgl. auch *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (43) „Sanitärkrise“.

204 Im agrarökonomischen Kontext „Marktrisiken“, s. z. B. *Frentrup/Theuvsen*, Grundlagen des Risikomanagements, in: *dies./Emmann* (Hrsg.), Risikomanagement in Agrarhandel und Lebensmittelindustrie, 9 (20). Vgl. auch in anderer juristischer Auseinandersetzung *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (32 ff.): „Marktkrise“.

205 *Offermann/Efken/Ellßel/et al.*, Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 4 sehen zudem in der Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen einen wesentlichen Faktor, der das Interesse an der – in ihrer Betrachtung agrarökonomische – Risikomanagement steigert.

206 Bereits als potenzierende Faktoren herausgearbeitet bei *Poppe*, Nachhaltige Landwirtschaft und ökonomisches Risiko, in: Fang/Martinez/Qi (Hrsg.), Nachhaltige Landwirtschaft in China und Deutschland, 171 (174 f.).

207 *Seidl*, Deutsche Agrargeschichte, S. 214 f.

Nachkriegseuropa im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf europäischer Ebene weiterverfolgt. Für die Versorgungssicherstellung der Bevölkerung im Wege einer exzessiven Produktionssteigerung wurden Stützpreise, Interventionskäufe, Quotenregelungen, Einfuhrzölle und Exportbeihilfen eingeführt.<sup>208</sup> Aufgrund der eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen<sup>209</sup> der WTO konnte dieser Kurs nicht beibehalten werden.<sup>210</sup> Eine Politikwende in Form der Liberalisierung setzte 1992 im Zuge der *MacSharry*-Reform ein,<sup>211</sup> durch die die zuvor geleisteten Marktstützungsinstrumente nach und nach (insbesondere durch die Entkopplung der direkten Einkommensbeihilfen von der Produktion durch die *Fischler*-Reform 2003 und die Aufhebung der Quotenregelungen in bestimmten Sektoren<sup>212</sup>) entfielen.<sup>213</sup> Die Landwirtschaft ist seitdem einem marktwirtschaftlichen System mit volatilen Märkten ausgesetzt,<sup>214</sup> denn das Weltmarktgeschehen wird ohne die klassischen Marktstützungsinstrumente weitaus direkter auf den europäischen Binnenmarkt transferiert.<sup>215</sup> Die Liberalisierung der Agrarmärkte ist insbesondere im Hinblick auf den systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ insofern ein potenzierender Faktor, als dass sie die frühere Form

---

208 Vgl. *Cordier*, Comparative Analysis of Risk Management Tools supported by the 2014 Farm Bill and the CAP 2014-2020, Dezember 2014, S. 39.

209 S. z. B. Art. 6 LwÜ, der eine Senkungsverpflichtung für interne Stützungsmaßnahmen vorsieht. Näheres unter Teil II § 4 B. I. 1. a). S. allgemein zum LwÜ *Mögele/Möhler*, in: Krenzler/Herrmann/Niestedt (Hrsg.), EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht, Nr. 40 Rn. 70 ff.

210 *Martinez*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Art. 40 AEUV Rn. 58 f.

211 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: *Martinez* (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (29); vgl. *Härtel*, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, § 7 Rn. 43.

212 *Ebd.*

213 *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 6.

214 Vgl. *Gömann/Bender/Bolte et al.*, Agrarrelevante Extremwetterlagen und Möglichkeiten von Risikomanagementsystemen (Thünen Report 30), Juni 2015, S. 4; *Offermann/Efken/Ellßel/et al.*, Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 4; *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: *Martinez* (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (30); Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 10.

215 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, April 2011, S. 4 f.; *Czybulka/Fischer-Hüftle/Hampicke/Köck/Martinez*, Ein Landwirtschaftsgesetz für Deutschland im Zeichen von Umweltschutz und Biodiversität, NuR 2021, 227 (230).

der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft unterbindet und die Wirkung von Preisvolatilitäten verstärkt.

## 2. Klimawandel als potenzierender Faktor

Weiter müssen der Klimawandel und die damit zunehmenden Extremwetter genannt werden.<sup>216</sup> Grundsätzlich gilt Deutschland als ein sicheres Land im Hinblick auf die Betroffenheit von Naturgefahren wie Wetterextreme.<sup>217</sup> In den vergangenen zwei Dekaden zeigten sich jedoch auch in Deutschland einige Extremwetterlagen, die sich, wie dargestellt<sup>218</sup>, unmittelbar auf die landwirtschaftliche Produktion auswirken und die landwirtschaftlichen Betriebe in ihrer Existenz gefährden konnten. In den Jahren 2003 und 2018 wurden extreme Dürren verzeichnet.<sup>219</sup> Im Jahr 2007 traf Orkan Kyrill mit 200 km/h schnellen Windböen auf Deutschland und verwüstete teilweise ganze Landstriche.<sup>220</sup> 2002, 2013 und 2020 kam es in weiten Teilen des Landes zu erheblichen Hochwassern.<sup>221</sup> Neben Ernteausfällen kam es zudem zu Schäden an Stallungen, anderen Betriebsgebäuden und Maschinen.<sup>222</sup> Die prognostizierte Zunahme<sup>223</sup> führt damit auch zur Erhöhung des systemischen Risikofaktors „Wetter und Witterung“. Daneben gehen mit dem Klimawandel eine erhöhte Bodenerosion, Überschwemmungen und eine

---

216 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, April 2011, S. 4 f.; *Offermann/Efken/Ellßel/et al.*, Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 4.

217 Vgl. Einteilung der Exposition im Weltrisikoindex 2020 in Bündnis Entwicklung Hilft/IFHV Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.), *WeltRisikoBericht 2020*, S. 58 ff. Die Definition von Exposition in der Studie lautet: „Exposition bedeutet, dass ein bestimmtes Schutzgut, zum Beispiel eine Bevölkerung oder ein Gebiet, den Auswirkungen einer oder mehrerer Naturgefahren – Erdbeben, Stürme, Überschwemmungen, Dürren oder Meeresspiegelanstieg – ausgesetzt ist.“, S. 44. Die Exposition wird mit 11,52 % angegeben, S. 61.

218 Vgl. Teil II § 3 B. II. 4.

219 *BMEL*, Extremwetterlagen in der Land- und Forstwirtschaft, Juli 2017, S. 9.

220 *BMEL*, Extremwetterlagen in der Land- und Forstwirtschaft, Juli 2017, S. 10.

221 Vgl. *BMEL*, Extremwetterlagen in der Land- und Forstwirtschaft, Juli 2017, S. 11.

222 *Ebd.*

223 Vgl. *Petersen/Herlinghaus/Menrad*, Risikomanagement auf globalen Agrarmärkten, Februar 2012, S. 8; *Mußhoff/Hirschauer*, *Modernes Agrarmanagement*, S. 373; *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, April 2011, S. 5.

Veränderung des Schädlingsregimes einher.<sup>224</sup> Insgesamt ist der Klimawandel daher ein potenzierender Faktor für die systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“ und „Krankheiten und Schädlingsbefall“.

### III. Zusammenfassung der außerrechtlichen Perspektive: Systemische Risikofaktoren in der Landwirtschaft

Die Betrachtung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft aus außerrechtlicher Perspektive hat zusammenfassend ergeben, dass systemische Risikofaktoren in der Landwirtschaft existieren. Ein systemischer Risikofaktor ist eine Sachlage, die eine Vielzahl von Betrieben betrifft und bei der aufgrund von tatsächlichen Ungewissheiten nicht prognostiziert werden kann, ob ein ungehinderter Fortlauf der Dinge zu Existenzgefährdungen bei einer Vielzahl landwirtschaftlicher Betriebe führt. Die aufgezeigten Charakteristika der landwirtschaftlichen Tätigkeit begründen oder verstärken die identifizierten systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“, „Krankheiten und Schädlingsbefall“, „Marktgeschehen“ und „rechtliche Rahmenbedingungen“. Die Liberalisierung des Agrarmarktes und der Klimawandel wirken potenzierend auf die genannten systemischen Risikofaktoren. Durch die Subsumtion unter die entwickelte Definition und somit durch die Einbettung in die vorliegende Rechtsdogmatik der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft entfalten die außerrechtlichen Gegebenheiten rechtliche Relevanz. Insgesamt leitet sich hieraus ein Teil der außerrechtlichen Begründung des Grundprinzips der öffentlichen Risikovorsorge im Agrarrecht ab.<sup>225</sup>

#### § 4: Bestandsanalyse und Systematisierung der öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen im einfachgesetzlichen Agrarrecht

Der zweite Teilaspekt zur Begründung des Grundprinzips der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft ist in der Vielzahl einfachgesetzlicher öffentlicher Risikovorsorgemaßnahmen im Agrarrecht zu sehen. § 4 wid-

---

224 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft, April 2011, S. 4 f.; Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 11 ff.

225 Hierzu vertiefend Teil V § 12.

met sich daher der Untersuchung dieser einfachgesetzlichen Maßnahmen und zeigt, dass die öffentliche Risikoversorge ein typischer, regelmäßig vorzufindender, systematisierbarer und mithin *prinzipieller* Gegenstand und Zweck einfachgesetzlicher agrarrechtlicher Regelungen ist. Hierzu werden drei Kategorien der öffentlichen Risikoversorgemaßnahme unterschieden (A.). Innerhalb der einzelnen Kategorien „finanzwirksam“, „agrarmarktororganisatorisch“ und „institutionell“ werden diese zunächst rechtlich eingeordnet und konkretisiert (B.I.1., B.II.1., B.III.1.). Jeweils in einem zweiten Schritt innerhalb der jeweiligen Kategorie werden die Risikoversorgeelemente – sprich die Art der Risikosteuerung – ausgewählter Regelungen im einfachgesetzlichen Agrarrecht herausgearbeitet, indem Rechtsrahmen und Regelungsinhalt beschrieben und ihr jeweiliger Bezugspunkt zu den in § 3 identifizierten systemischen Risikofaktoren aufgezeigt wird. An dieser Stelle kommt es nicht auf ihre agrarökonomische Sinnhaftigkeit oder Effizienz an, sondern vielmehr auf die normative Fragestellung nach dem Maßnahmenzweck, der die Steuerung des systemischen Risikofaktors zumindest mittelbar zum Gegenstand haben muss. Zudem geht es nicht um eine abschließende Erfassung aller einfachgesetzlichen öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen. Aufgrund der Periodizität<sup>226</sup> der agrarrechtlichen Regelungen stehen nicht die einzelnen Maßnahmen im Mittelpunkt, sondern das Herausarbeiten allgemeiner Strukturen. Die aufgeführten Maßnahmen dienen vielmehr als Abstraktionsgrundlage für das bessere Verständnis der entwickelten Kategorien und Risikoversorgeelemente und sollen einen Eindruck über die Vielzahl und Vielfalt der öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen vermitteln. Zudem werden nur solche Maßnahmen berücksichtigt, die in einem spezifisch unmittelbaren Zusammenhang zur Landwirtschaft stehen. Insoweit wird beispielsweise die klassische öffentliche Risikoversorgemaßnahme des Hochwasserschutzes mangels spezifisch unmittelbaren Bezugs zur Landwirtschaft nicht untersucht. Aus demselben Grund bleiben Maßnahmen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie unerwähnt.<sup>227</sup>

226 Vgl. aufgrund der Kopplung an den mehrjährigen Finanzrahmen, Art. 312 AEUV, sowie *Martinez*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 38 AEUV Rn. 6 spricht von „siebenjährige Programmierung“.

227 Vgl. zu unionsrechtlichen Maßnahmen *Busse*, COVID-19-Pandemie: Die Sondermaßnahmen der EU im Agrarmarktbereich vom Mai/Juni 2020, CEDR Journal of Rural Law Vol. 6/2020 Nr. 1, 9 (9 ff.); vgl. zu den deutschen Maßnahmen *Martinez*, Summary of State Measures concerning Coronavirus in Agriculture in Germany,

## A. Kategorisierung öffentlicher Risikovorsorgemaßnahmen

Die Kategorisierung der öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen leistet einen Beitrag zur rechtsdogmatischen Aufarbeitung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft. Eine Kategorisierung ist insbesondere aufgrund der Weite des agrarrechtlichen Regelungsspektrums<sup>228</sup> und vor dem Hintergrund der Periodizität<sup>229</sup> der Gemeinsamen Agrarpolitik sinnvoll. In dieser Weise können allgemeine Strukturen erarbeitet werden. Zunächst ließe sich an eine Unterteilung anhand der Akteur:innen Europäische Union, Bund und Länder denken. Ebenso kommt eine Einteilung anhand der systemischen Risikofaktoren in Betracht. Eine Kategorisierung anhand der inhaltlichen Wirkmechanismen<sup>230</sup> der Regelung ist ebenfalls denkbar. Eine Unterscheidung anhand der Akteur:innen ist im Hinblick auf die eingangs erfolgte Begriffsbestimmung des Agrarrechts<sup>231</sup> als ebenenunabhängig nicht sinnvoll. Auch die Differenzierung anhand der systemischen Risikofaktoren führt an dieser Stelle nicht weiter, da sich Ertrags- und Preisvolatilitäten häufig bedingen und insoweit eine exakte Abgrenzung unmöglich erscheint. Die Rolle der öffentlichen Hand wird in der agrarökonomischen Literatur zum privatwirtschaftlichen Risikomanagement häufig darin verstanden, dass sie privatwirtschaftliche Risikomanagementinstrumente regulieren und/oder finanziell unterstützen soll.<sup>232</sup> Die dort genannte Regulierung kann auch durch die Errichtung öffentlicher Institutionen geschehen.<sup>233</sup> Im Folgenden werden die Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge – angelehnt an diese agrarökonomische Unterscheidung – daher anhand ihres inhaltlichen Wirkmechanismus systematisiert. In einen juristischen Kontext transferiert, können hinsichtlich des inhaltlichen

---

CEDR Journal of Rural Law Vol. 6/2020 Nr.1, 29 (29 ff.). Im selben Heft zugleich Ausführungen zu anderen Ländern der Europäischen Union.

228 S. hierzu die vorliegende Begriffsbestimmung des Agrarrechts, Teil I § 1 A. I.

229 Vgl. aufgrund der Kopplung an den mehrjährigen Finanzrahmen Art. 312 AEUV sowie *Martinez*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, Art. 38 AEUV Rn. 6 spricht von „siebenjährige Programmierung“.

230 Die inhaltlichen Wirkmechanismen sind hierbei von dem wirksamkeitsbegründenden Terminus der „Rechtswirkung“ zu unterscheiden. Vielmehr geht es um den Regelungsinhalt der Norm.

231 Teil I § 1 A. I.

232 *Offermann/Efken/Ellßel/et al.*, *Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft* (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 5.

233 *Offermann/Efken/Ellßel/et al.*, *Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft* (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 16.

Wirkmechanismus drei Kategorien identifiziert werden: erstens finanzwirksame Maßnahmen (z. B. Beihilfen), zweitens agrarmarktorganisatorische Maßnahmen (Regulierung, Marktstützung) und drittens institutionelle Maßnahmen (z. B. Einrichtung öffentlicher Institutionen). Im Rahmen der konkreten Maßnahmen der öffentlichen Risikoversorge im Agrarrecht muss der Umstand Berücksichtigung finden, dass die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe zwar nur in ihrer strukturellen Bedeutung geschützt sind,<sup>234</sup> letztlich jedoch aber die Angriffsfläche der systemischen Risikofaktoren darstellen. Folglich existieren öffentliche Risikoversorgemaßnahmen, die für die Steuerung der systemischen Risikofaktoren am jeweiligen landwirtschaftlichen Betrieb ansetzen.

## B. Untersuchung ausgewählter Regelungen im einfachgesetzlichen Agrarrecht

In diesem Abschnitt erfolgt die Bestandsanalyse der öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen im einfachgesetzlichen Agrarrecht, um herauszustellen, dass die öffentliche Risikoversorge ein typischer, regelmäßig vorzufindender, *prinzipieller* Gegenstand einfachgesetzlicher agrarrechtlicher Regelungen ist. Zugleich wird anhand der Untersuchung die Systematisierung der öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen herausgebildet und verdeutlicht. Die Untersuchung erfolgt entsprechend der soeben getätigten Kategorisierung. Die drei Kategorien der unterschiedlichen inhaltlichen Wirkmechanismen werden zunächst rechtlich eingeordnet und konkretisiert. Für die Herausarbeitung der konkreten Risikoversorgeelemente werden zunächst Rechtsrahmen und Regelungsinhalt einzelner ausgewählter Maßnahmen dargestellt und sodann ihr jeweiliger Bezugspunkt zu den in § 3 identifizierten systemischen Risikofaktoren ausgemacht, um so die Art der Risikosteuerung zu identifizieren. Die Herausarbeitung des Bezugspunktes zum systemischen Risikofaktor erfolgt normativ, indem die gesetzgeberische Zwecksetzung der jeweiligen Maßnahme in den Mittelpunkt gestellt wird. Die gesetzgeberische Zwecksetzung kann hierbei aus den Gesetzesbegründungen oder aus den Tatbeständen der Regelungen abgeleitet werden. Die agrarökonomische Sinnhaftigkeit und Effizienz sind bei dieser normativen Untersuchung der öffentlichen Risikoversorge irrelevant.

---

234 Vgl. hierzu bereits Teil I § 1, § 2 A. IV sowie Teil III § 6 B. I. 3. d).

## I. Finanzwirksame Maßnahmen

Die erste Kategorie öffentlicher Risikovorsorgemaßnahmen ist die der finanzwirksamen Maßnahmen. Nach der rechtlichen Einordnung und Konkretisierung der Kategorie, die aufgrund des Beihilfencharakters finanzwirksamer Maßnahmen einen Überblick über den Rechtsrahmen des Agrarbeihilfenrechts verschafft (1.), werden ex-ante-bezogene (2. a)), ex-post-bezogene (2. b)) und steuerliche (2. c)) finanzwirksame Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge in der eingangs beschriebenen Weise auf ihre Risikovorsorgeelemente hin untersucht.

### 1. Rechtliche Einordnung und Konkretisierung der Kategorie

#### „finanzwirksame Maßnahmen“ – Das Agrarbeihilfenrecht im Überblick

Den finanzwirksamen Maßnahmen zugunsten eines einzelnen landwirtschaftlichen Betriebs unterfallen öffentliche Maßnahmen, die einen geldwerten Vorteil ohne marktgerechte Gegenleistungen<sup>235</sup> gewähren, sodass sie als Beihilfen zu klassifizieren sind. Damit ist die Agrarbeihilfensystematik<sup>236</sup> von Bedeutung für finanzwirksame Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft. Im hiesigen Kontext werden nur solche Beihilfen erfasst, die direkt auf die Steuerung eines systemischen Risikofaktors abzielen. Daneben besteht eine Vielzahl weiterer Beihilfetatbestände, die sich zwar mittelbar auf die Risikosteuerung auswirken, aber nicht auf die Risikosteuerung abzielen. Für die rechtliche Einordnung der vorliegenden Kategorie werden zunächst die relevanten internationalen Vorschriften zu Agrarbeihilfen im Rahmen des WTO-Übereinkommens über die Landwirtschaft erläutert (a)), um sodann auf relevante Vorschriften zu unionalen Agrarbeihilfen (b)) und (mitglied-) staatlichen Agrarbeihilfen (c)) einzugehen.

---

235 *Ludwigs*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Art. 107 AEUV Rn. 18 sowie ausführlich zur Definition der Beihilfe *Arnhold*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Art. 107 AEUV Rn. 122.

236 Auf die übliche Differenzierung zwischen Agrarstrukturbeihilfen und marktordnungsrechtlichen Beihilfen wird im vorliegenden Kontext verzichtet, da die Systematisierung der öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen im Vordergrund steht und die genannte Differenzierung für diese keinen Mehrwert darstellt.

a) Relevante internationale Vorschriften zu Agrarbeihilfen

Auf internationaler Ebene enthält das Übereinkommen über die Landwirtschaft aus dem Jahr 1994<sup>237</sup> (LwÜ) Regelungen zu internen Stützungsmaßnahmen<sup>238</sup> und besitzt damit Relevanz für das Agrarbeihilfenrecht. Der Begriff der internen Stützungsmaßnahme ist weit zu verstehen und umfasst „alle staatlich veranlassten Transfers der öffentlichen Haushalte und der Verbraucher (infolge höherer Preise) zugunsten der Landwirte“.<sup>239</sup> Die internen Stützungsmaßnahmen werden im Rahmen des Übereinkommens (inoffiziell) in ein farbliches Boxensystem eingeteilt, anhand dessen die Konformität der Maßnahmen festgestellt wird.<sup>240</sup> Grundlegender Ausgangspunkt ist Art. 6 LwÜ, der eine Senkungsverpflichtung für interne Stützungsmaßnahmen der sog. „amber box“<sup>241</sup> i. H. v. 20 % im Vergleich zum Referenzzeitraum 1986-1988<sup>242</sup> ausspricht.<sup>243</sup> Für interne Stützungsmaßnahmen der sog. „green box“ (Art. 6 Abs. 1 i. V. m. Anhang 2 LwÜ) und „blue box“<sup>244</sup> (Art. 6 Abs. 1 i. V. m. 6 Abs. 5 LwÜ) gilt die Senkungsver-

237 S. für die Zeit vor der Einbindung des landwirtschaftlichen Sektors in das internationale Handelsrecht *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 17 Rn. 1 ff. und *Norer/Bloch*, in: *Dausen* (Begr.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G. Agrarrecht* Rn. 38; s. zu den Positionen innerhalb der sog. Uruguay-Runde (vollständige Liberalisierung vs. soziale Abfederung des Strukturwandels und Wahrung der Multifunktionalität) *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 17 Rn. 10 ff.; s. allgemein zum LwÜ *Mögele/Möhler*, in: *Krenzler/Herrmann/Niestedt* (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Nr. 40 Rn. 70 ff. sowie zu den Fortsetzungen der Verhandlungen (Art. 20 des Übereinkommens) a. a. O. Rn. 105 f.

238 Daneben regelt das Übereinkommen insbesondere den Marktzugang sowie den Ausfuhrwettbewerb.

239 *Mögele/Möhler*, in: *Krenzler/Herrmann/Niestedt* (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Nr. 40 Rn. 94.

240 *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 17 Rn. 25.

241 Die amber box enthält „produktionsbezogene[ ] Maßnahmen, die eine deutlich handels- und wettbewerbsverzerrende Wirkung haben“, *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 17 Rn. 26.

242 *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 17 Rn. 24 stellt die Wahl des Referenzzeitraumes aufgrund der dortigen „Hochsubventionsphase“ in Frage.

243 *Norer/Bloch*, in: *Dausen* (Begr.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G. Agrarrecht* Rn. 47; *Jessen*, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), *WTO-Recht*, § 17 Rn. 23. Ausführlich zum Berechnungsmodus und dem „Aggregierten Maß der Stützung“ (AMS) *Mögele/Möhler*, in: *Krenzler/Herrmann/Niestedt* (Hrsg.), *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, Nr. 40 Rn. 93. Relevante Vorschriften für die Berechnung des AMS: Art. 1 a) und h) LwÜ sowie dessen Anhänge 3 und 4.

244 Die „blue box“ gilt als Sonderkategorie, die auf Bestreben der damaligen EG eingeführt wurde. Die „blue box“-Regelung schuf die Möglichkeit, die im Rahmen der

pflichtung hingegen nicht.<sup>245</sup> Mithin sind Maßnahmen der „green“ und „blue box“ als WTO-konform anzusehen. Insbesondere in die „green box“ fallen diverse Maßnahmen, die der öffentlichen Risikoversorge zugeordnet werden können. Zulässig sind gem. Anhang 2 zum LwÜ, der die „green box“ näher konkretisiert, öffentliche Ausgaben zur Schädlings- und Krankheitsbekämpfung (Ziff. 2 b)) und zum Bau von Dämmen (Ziff. 2 g)), öffentliche Ausgaben für die öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherung (Ziff. 3)<sup>246</sup>, nicht produktionsbezogene öffentliche Einkommensstützung (Ziff. 6), die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an Einkommensversicherungen und anderen Einkommenssicherungsprogrammen (Ziff. 7)<sup>247</sup>, öffentliche Zahlungen als Hilfe bei Naturkatastrophen (Ziff. 8) sowie die finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an Ernteversicherungsprogrammen (Ziff. 8). Die aufgeführten Maßnahmen müssen jedoch die grundlegenden Kriterien gem. Ziff. 1 des Anhangs 2 zum LwÜ erfüllen, die das grundlegende Erfordernis sicherstellen, dass sie keine oder höchstens geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Erzeugung hervorrufen.

---

Reform der Agrarpolitik 1992 und danach (etwa im Rahmen der Agenda 2000) WTO-konforme Einführung der Direktzahlungen (z. B. die Ausgleichszahlungen für Ackerpflanzen und Rindfleisch). Durch weitere Entkopplungen in den Jahren 2003 und 2009 sind die Direktzahlungen in ihrer jetzigen Form in wesentlichen Teilen sogar „green box“-kompatibel. S. zum Ganzen *Norer/Bloch*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G. Agrarrecht Rn. 49 f.

245 *Norer/Bloch*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G. Agrarrecht Rn. 47.

246 Allerdings nimmt Ziff. 3 lediglich Ausgaben für öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherung aus, die im Rahmen eines Ernährungssicherungsprogramms bestehen. Die öffentliche Lagerhaltung, die im Rahmen der agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen i. S. v. Marktstützung dargestellt wird, unterfällt daher nur mittelbar dem Ausnahmetatbestand, indem über die Stabilisierung des Marktes die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Betriebe und hierdurch mittelbar die Grundlage der Ernährungssicherung, die landwirtschaftlichen Betriebe, gesichert wird.

247 Ziff. 7 a) ist Ausgangspunkt der auf unionaler Ebene geregelten 30-%-Grenze, vgl. Art. 39 ELER-VO.

b) Relevante Vorschriften zu unionalen Agrarbeihilfen

Für Unionsbeihilfen gelten die unionsrechtlichen Beihilferegelungen mangels zwischenmitgliedstaatlicher Wettbewerbsbeeinträchtigung nicht.<sup>248</sup> Entsprechend der Negativdefinition zählen zu den Unionsbeihilfen solche Beihilfen, die nicht den Mitgliedstaaten zugerechnet werden können.<sup>249</sup> Die Zurechnung bemisst sich zum einen danach, welcher Ebene Verwendungsermessen zuzurechnen ist, und zum anderen nach der Mittelherkunft.<sup>250</sup> Die Einbindung mitgliedstaatlicher Verwaltung in den Vollzug der Beihilfe ändert an der Zurechenbarkeit an die Europäische Union nichts.<sup>251</sup> Vielmehr kommt es auf den Grad des Ermessensspielraums an.<sup>252</sup>

Im Rahmen der unionalen Rechtsakte wird zwischen der sog. ersten und zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik unterscheiden.<sup>253</sup> Die erste Säule umfasst solche Maßnahmen, die ausschließlich aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanziert werden.<sup>254</sup> Die zweite Säule unterliegt einer Kofinanzierung zwischen dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Mitgliedstaaten.<sup>255</sup> Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Parameter ist die Einordnung der Beihilfen der jeweiligen Säule als Unionsbeihilfen – zumindest akademisch – umstritten. In der zweiten Säule<sup>256</sup> ist

248 *Cremer*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 107 AEUV Rn. 85.

249 *Götz*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 58.

250 Ausführlich *Soltész* in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Art. 107 AUEV Rn. 390 ff.; Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV (ABl. C 262/1 v. 19.7.2016), Rn. 60.

251 *Götz*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 58.

252 Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV (ABl. C 262/1 v. 19.7.2016), Rn. 60.

253 Ausführlich zur Zwei-Säulen-Struktur der GAP *Härtel*, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, § 7 Rn. 126 ff.

254 *Härtel*, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, § 7 Rn. 129.

255 *Ebd.*

256 Die Ausführung der zweiten Säule obliegt nach Art. 83 GG analog den Ländern. Allerdings ergibt sich durch Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG eine Mitwirkung des Bundes bei der Erfüllung der als Gemeinschaftsaufgabe bezeichneten „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Gemeinschaftsaufgaben werden dann angenommen, wenn die jeweilige Aufgabe für die Gesamtheit bedeutsam und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Insbesondere in finanzieller Hinsicht ist die Einordnung als Gemeinschaftsaufgabe von Bedeutung. Gem. Art. 91a Abs. 3 S. 2 GG trägt der Bund mindestens die Hälfte

zwar das Zurechnungsmerkmal „Mittelherkunft“ aufgrund der Kofinanzierung beider Ebenen zuzurechnen, allerdings wurde den Mitgliedstaaten bereits in der Förderperiode 2014-2022 ein so weitreichender Entscheidungsspielraum zugestanden,<sup>257</sup> dass teilweise vertreten wird, das zweite Zurechnungsmerkmal, das Verwendungsermessen, sei den Mitgliedstaaten zuzuordnen<sup>258, 259</sup>. Mit der „GAP 2023“ muss die Diskussion hinsichtlich des Verwendungsermessens auf die Beihilfen der ersten Säule ausgeweitet werden. Aufgrund des neuen Umsetzungsmodells<sup>260</sup> in Form mitgliedstaatlicher Strategiepläne kommt den Mitgliedstaaten auch im Hinblick auf die erste Säule ein weitreichender Entscheidungsspielraum zu. Das Umsetzungsmodell der mitgliedstaatlichen Strategiepläne, die sowohl für die erste als auch für die zweite Säule gelten, entspricht dem Umsetzungsmodell, das vor der „GAP 2023“ einzig für die zweite Säule vorgesehen war. Hinsichtlich des Verwendungsermessens sowohl für die zweite Säule im Rahmen der Förderperiode 2014-2022 als auch für beide Säulen im Rahmen der „GAP 2023“ ist jedoch anzuführen, dass die grundlegenden Parameter der zulässigen Beihilfen der unionalen Rechtssetzungsebene entspringen und die Europäische Kommission die mitgliedstaatlichen Förder- und Strategiepläne

---

der Ausgaben der Länder, wobei die Beteiligung für alle Länder einheitlich festzusetzen ist. Zur Erfüllung wird von Bund und Ländern ein Nationaler Rahmenplan (GAK-Rahmenplan) erlassen. Die konkrete Umsetzung erfolgt jedoch über die von den Ländern zu erlassenden Entwicklungsprogramme, in denen konkrete Fördertatbestände und Förderhöhen festgelegt werden. Vgl. zum Ganzen *BMEL*, Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Februar 2015, S. 86.

257 *Norer/Bloch*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G. Agrarrecht Rn. 164. Dieser Einfluss wird durch die mitgliedstaatlichen Strategiepläne, die in der „GAP 2023“ vorgesehen sind, verstärkt.

258 *Götz*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 58. *Mederer*, in: Schröter/Jakob/Klotz/Mederer (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, 6. Teil Art. 107 AEUV Rn. 30.

259 Andere Aufteilung nach *Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 AEUV Rn. 16 sowie *Härtel*, in: Ruffert (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, § 7 Rn. 118 ff. Die Aufteilung der Beihilfearten nach *Härtel* entspricht der Herkunft der Finanzmittel für die jeweilige Beihilfe. Unionsbeihilfen speisen sich aus dem EGFL, der die Finanzierung der Direktzahlungen und die Kosten der Gemeinsamen Marktordnung sichert (*Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 38 AEUV Rn. 28), die Verbundbeihilfen speisen sich zum einen aus dem ELER und zum anderen aus mitgliedstaatlicher Kofinanzierung (*ebd.*; *Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 AEUV Rn. 18). Staatliche Beihilfen werden durch den jeweiligen Mitgliedstaat finanziert.

260 Ausführlich zum neuen Umsetzungsmodell *Poppe/Wedemeyer*, 60 Jahre Gemeinsame Agrarpolitik, *EuZW* 2022, 1103 (1104 ff.).

ne genehmigt.<sup>261</sup> Letztlich handelt es sich hierbei um eine rein akademische Diskussion, da Art. 145 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 2021/2115 die Anwendung der Art. 107, 108 und 109 AEUV für die von den Mitgliedstaaten gemäß und im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 2021/2115 geleistete Unterstützung ausschließt, soweit sie in den Geltungsbereich von Art. 42 AEUV fällt.

### c) Relevante Vorschriften zu (mitglied-) staatlichen Agrarbeihilfen

Für rein mitgliedstaatliche Beihilfen<sup>262</sup> gilt als binnenmarktregelnde Vorschrift (vgl. Art. 38 Abs. 2 AEUV) Art. 107 Abs. 1 AEUV, wonach *mitgliedstaatliche*<sup>263</sup> Beihilfen gleich welcher Art, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar sind, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Allerdings ist im Rahmen mitgliedstaatlicher Agrarbeihilfen stets Art. 42 AEUV zu beachten, wonach das Kapitel über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung findet, wie das Europäische Parlament und der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Art. 39 AEUV im Rahmen des Art. 43 Abs. 2 AEUV und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren bestimmen.<sup>264</sup> Insoweit gilt im Agrarsektor bei der Schaffung entsprechender „Geltungsregelungen“ des Wettbewerbsrechts ein Vorrang der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik gegenüber denjenigen der Wettbewerbspolitik.<sup>265</sup> Die allgemeine Anwendung des Staatsbeihilfenrechts gestaltet die GMO-VO aus. Nach Art. 211 Abs. 1 GMO-VO finden die Artikel 107 bis 109 AEUV Anwen-

---

261 Vgl. *Nicolaidis*, *Puzzles of State Aid*, *EStAL* 2005, 433 (436 f.). A.A. für Beihilfen des ELER *Götz*, in: *Dausen* (Begr.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 58.

262 In Teilen beruhen die Überlegungen zu den Ausführungen zu den mitgliedstaatlichen Beihilfen auf folgendem Beitrag: *Poppe*, *Nachhaltige Landwirtschaft und ökonomisches Risiko*, in: *Fang/Martinez/Qi* (Hrsg.), *Nachhaltige Landwirtschaft in China und Deutschland*, 171 (178 f.).

263 *V. Wallenberg/Schütte*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), *Das Recht der EU*, Art. 107 AEUV Rn. 10.

264 Vgl. zu diesem Verhältnis *Martinez*, *Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht*, *EuZW* 2010, 368 (368 ff.).

265 *Schweizer*, in: *Immenga/Mestmäcker* (Begr.), *Wettbewerbsrecht*, Bd. 1, VI. Abschnitt: *Landwirtschaft*, B. Art. 42 AEUV Rn. 2; *EuGH*, *Urt. v. 29.10.1980*, Rs. C-139/79, *Maizena/Rat*, *ECLI:EU:C:1980:250*, *Slg.* 1980, 3393 (3421).

dung auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen. Abweichungen von diesem Grundsatz treffen die Absätze 2 und 3. Die Ausnahmen betreffen Maßnahmen der GMO-VO, die ganz oder teilweise von der Union finanziert werden, nationale Sektorzahlungen gem. den Art. 213-218 GMO-VO sowie nationale steuerliche Maßnahmen.<sup>266</sup> Aufgrund der lediglich punktuellen Ausnahmen ist von einem grundsätzlich geltenden allgemeinen Verbot der mitgliedstaatlichen Beihilfe im Agrarsektor auszugehen.<sup>267</sup> Im Ergebnis wird die Bereichsausnahme des Art. 42 Abs. 1 AEUV hierdurch umgekehrt.<sup>268</sup>

Für die öffentliche Risikovorsorge in der Landwirtschaft sind darüber hinaus insbesondere die Vereinbarkeitsbestimmungen auf primärrechtlicher Ebene in Art. 107 Abs. 2 lit. b)<sup>269</sup> und Abs. 3 lit. c)<sup>270</sup> AEUV relevant. Es handelt sich bei den in Art. 107 Abs. 2 AEUV genannten Fällen um Legalausnahmen, bei denen die für die Überwachung zuständige Kommission (Art. 108 AEUV) keinen Ermessensspielraum besitzt.<sup>271</sup> Allerdings sind die Tatbestände dieser Legalausnahmen eng auszulegen.<sup>272</sup> Eine Konkretisierung dieser Legalausnahme erfolgt durch die Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten (Agrar-Rahmenregelung)<sup>273</sup>, die die europäischen Beihilferegelungen konkretisiert (z. B. legt sie Kriterien für das Greifen von Art. 107 Abs. 2 lit. b) und Abs. 3 lit. c) AEUV fest) und so

---

266 Daneben finden sich Ausnahmen u. a. in: Art. 145 Abs. 2 VO (EU) Nr. 2021/2115, Art. 23 VO (EU) Nr. 228/2013, Art. 17 VO (EU) Nr. 229/2013.

267 Busse, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, § 26 Rn. 314.

268 *Ebd.*

269 Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstanden sind.

270 Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft.

271 *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 107 Rn. 34; v. Wallenberg/Schütte, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der EU*, Art. 107 AEUV Rn. 137 f.; *EuGH*, Urt. v. 17.9.1980, Rs. 730/79, *Philip Morris/Kommission*, ECLI:EU:C:1980:209, Slg. 1980, 2671 (2690 Rn. 17).

272 *Bär-Bouyssière*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Art. 107 Rn. 34; *EuGH*, Urt. v. 23.2.2006, verb. Rs. C-346/03, C-529/03, *Atzeni u. a.*, ECLI:EU:C:2006:130, Slg. 2006, I-1928 (I-1952 Rn. 79); *EuGH*, Urt. v. 19.9.2000, Rs. C-156/98, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2000:467, Slg. 2000, I-6882 (I-6898 Rn. 49); *EuGH*, Urt. v. 29.4.2004, Rs. C-277/00, *Deutschland/Kommission*, ECLI:EU:C:2004:238, Slg. 2004, I-3963 (I-3973 Rn. 20).

273 Europäische Kommission, *Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten* (ABl. C 485/1 v. 21.12.2022).

ein gewisses Maß an Rechtssicherheit im Umgang mit den europäischen Normen in den Mitgliedstaaten schafft.<sup>274</sup> Auf sekundärrechtlicher Ebene treten insbesondere zwei Verordnungen hervor, die ebenfalls Relevanz für finanzwirksame Maßnahmen der öffentlichen Risikoversorge in der Landwirtschaft besitzen: erstens die Verordnung (EU) Nr. 1408/2014 (De-minimis-VO-Agrar)<sup>275</sup> und zweitens die Verordnung (EU) Nr. 2022/2472 (Agrar-Freistellungs-VO)<sup>276</sup>. Die De-minimis-VO-Agrar legt Grenzwerte fest, anhand derer die Beeinträchtigung des Binnenmarkthandels gemessen wird. Beihilfemaßnahmen, die diese Grenzwerte einhalten, gelten als Maßnahmen, die nicht alle Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen.<sup>277</sup> Bei der Agrar-Freistellungs-VO liegen zwar die Tatbestandsmerkmale des Art. 107 Abs. 1 AEUV vor. Allerdings regelt sie die Vereinbarkeit bestimmter in ihr genannter Beihilfearten im Agrarsektor mit dem Art. 107 AEUV. Beide Verordnungen bewirken, dass kein Notifizierungsverfahren gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV erfolgen muss.<sup>278</sup>

## 2. Herausarbeitung der Risikoversorgeelemente finanzwirksamer Maßnahmen anhand ausgewählter Regelungen im einfachgesetzlichen Agrarrecht

In einem zweiten Schritt wird nun das Element der Risikoversorge, mithin die Art der Risikosteuerung, der finanzwirksamen Maßnahmen anhand ausgewählter Regelungen im einfachgesetzlichen Agrarrecht herausgearbeitet. Hierzu werden zunächst Rechtsrahmen und Regelungsinhalt dargestellt und sodann der Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor normativ anhand der gesetzgeberischen Zwecksetzung der jeweiligen Regelung aus-

---

274 Vgl. v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 42 AEUV Rn. 62.

275 VO (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission v. 18.12.2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor (ABl. L 352/9 v. 24.12.2013).

276 VO (EU) Nr. 2022/2472 der Kommission v. 14.12.2022 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. L 327/1 v. 21.12.2022). In der Förderperiode 2014-2022 regelte die VO (EU) Nr. 702/2014 die Freistellung bestimmter Agrarbeihilfen.

277 Art. 3 Abs. 1 De-minimis-VO-Agrar.

278 Art. 3 Abs. 1 De-minimis-VO-Agrar; Art. 3 Agrar-Freistellungs-VO.

gemacht, um so die Art der Risikosteuerung zu identifizieren. Finanzwirksame Maßnahmen in Form der dargestellten Beihilfen können sowohl vor als auch nach dem Eintritt des ungewissen Ereignisses geleistet werden. Zugleich sind steuerliche Regelungen als Beihilfe zu begreifen.<sup>279</sup> Im Folgenden ist daher zwischen ex-ante-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen (a)), ex-post-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen (b)) und steuerlichen finanzwirksamen Maßnahmen (c)) zu unterscheiden. Insgesamt begünstigen die finanzwirksamen Maßnahmen stets den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb, der die Angriffsfläche der systemischen Risikofaktoren darstellt.

#### a) Ex-ante-bezogene finanzwirksame Maßnahmen

Die ex-ante-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen stellen Beihilfen dar, die vor dem Eintritt des ungewissen Ereignisses gewährt werden. Untersucht werden im Folgenden die Beihilfen für die private Lagerhaltung (aa)) und für Erzeugerorganisationen (bb)), Prämiensubventionen von Versicherungen (cc)) sowie Investitionsbeihilfen (dd)).

#### aa) Beihilfen für die private Lagerhaltung

##### (1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Art. 17 GMO-VO eröffnet die Möglichkeit einer Beihilfe zur privaten Lagerhaltung für die in Art. 17 UAbs. 1 genannten Erzeugnisse<sup>280</sup>. Die Beihilfevoraussetzungen werden in spezifischen delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und spezifischen Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV) erlassen, Art. 18-20 GMO-VO.<sup>281</sup> Die Finanzierung erfolgt gem. Art. 16 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Agrarreserve. Die Beihilfe zur privaten Lagerhaltung ist damit als reine Unionsbeihilfe zu klassifizieren.

---

279 Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV (ABl. C 262/1 v. 19.7.2016), Rn. 68.

280 Weißzucker, Olivenöl und Tafelöl, Faserflachs, frisches oder gekühltes Fleisch von mindestens acht Monate alten Rindern, Butter aus Rahm, der unmittelbar und ausschließlich aus Kuhmilch gewonnen wurde, Käse, Magermilchpulver aus Kuhmilch, Schweinefleisch, Schaf- und Ziegenfleisch.

281 S. z. B. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2020/597 der Kommission v. 30.4.2020 zur Gewährung einer Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter und zur Vorausfestsetzung des Beihilfebetrags (ABl. L 140/31 v. 4.5.2020).

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Ziel der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung ist die Marktstabilisierung.<sup>282</sup> Die Marktstabilisierung hat eine Begrenzung der Preisvolatilität zur Folge.<sup>283</sup> Wie bereits dargestellt,<sup>284</sup> kann Preisvolatilität zu Existenzgefährdungen der landwirtschaftlichen Betriebe führen. Mithin setzt die Maßnahme an dem systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ an und steuert diesen durch Marktstabilisierung. Die private Lagerhaltung selbst stellt eine agrarmarktorganisatorische Maßnahme dar. Eine zu diesem Zwecke gewährte Beihilfe ist jedoch als finanzwirksame Maßnahme einzustufen. Zu beachten ist, dass die Lagerhaltung selten durch einen einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb erfolgt.

bb) Beihilfen für Erzeugerorganisationen

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

In der Förderperiode 2014-2022 regelte Art. 27 ELER-VO eine „Pauschalförderung“ zur Gründung von Erzeugerorganisationen für die ersten fünf Jahre nach Anerkennung. Diese Regelung fand ihre mitgliedstaatliche Umsetzung in Förderbereich 3 A. 1.2.1 GAK-Rahmenplan 2020-2023, nach dem Zuschüsse zu Gründungskosten, Personal- und Geschäftskosten sowie Kosten für Büroeinrichtungen gewährt werden. In der Förderperiode 2023-2027 findet sich eine entsprechende Regelung in Art. 77 Abs. 1 lit. d) GAP-Strategieplan-VO, wobei sich die Unterstützung nicht mehr nur auf die Gründung begrenzt. Im GAK-Rahmenplan 2023-2026 werden in Förderbereich 3 A. 1.2.1 bei den Zuschüssen zu den Kosten für Büroeinrichtungen explizit Hard- und Software ergänzt.

---

282 Erwägungsgrund 10 der GMO-VO.

283 Von *Ledebur/Schmitz*, Preisvolatilität auf landwirtschaftlichen Märkten, April 2011, S. 55.

284 Teil II § 3 B. III. 2.; *Brümmer*, Preisvolatilität auf Agrarmärkten, Discussion Paper Nr. 196 der Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) 2021, S. 6.

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Die Beihilfe für Erzeugerorganisationen hat zum Ziel, den landwirtschaftlichen Betrieben dabei zu helfen, „den Herausforderungen durch den verstärkten Wettbewerb und die Konsolidierung von nachgelagerten Märkten bei der Vermarktung ihrer Erzeugnisse, auch auf lokalen Märkten, gemeinsam zu begegnen.“<sup>285</sup> Durch die Förderung von Erzeugerorganisationen soll „die Position der Landwirt[:innen] in der Wertschöpfungskette verbessert werden.“<sup>286</sup> Hierdurch wird der Agrarmarktstruktur Rechnung getragen, die durch ein quantitatives Missverhältnis zwischen Erzeuger:innen und Abnehmer:innen geprägt ist.<sup>287</sup> Die Erzeugerorganisationen knüpfen damit an dem systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ an und steuern diesen durch Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe. Eine Beihilfengewährung für Erzeugerorganisationen stellt ebenso wie die Beihilfe zur privaten Lagerhaltung eine finanzwirksame Maßnahme dar.

cc) Prämiensubvention von Versicherungen

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

In der Förderperiode 2014-2022 konnte gem. Art. 36 Abs.1 lit. a) und Art. 37 Abs.1 ELER-VO eine sektorunabhängige<sup>288</sup> Förderung von Finanzbeiträgen für Prämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen als kofinanzierte Beihilfe gewährt werden. Die Versicherungen durften sich nur gegen wirtschaftliche Einbußen von landwirtschaftlichen Betrieben infolge widriger Witterungsverhältnisse, Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall oder eines Umweltvorfalls richten, aufgrund derer mehr als 20 %<sup>289</sup> der durchschnittlichen Jahreserzeugung eines festgelegten

---

285 Erwägungsgrund 21 der ELER-VO.

286 Erwägungsgrund 25 der GAP-Strategieplan-VO.

287 Vgl. hierzu Teil II § 3 B. III. 1. b).

288 S. für sektorspezifische Fördertatbestände: Art. 49 GMO-VO (Ernteversicherung Wein); Art. 33 GMO-VO (Ernteversicherung Obst und Gemüse).

289 Absenkung von 30 % auf 20 % durch Omnibus-VO (VO (EU) Nr. 2017/2393 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr.1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr.1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das

Referenzzeitraums zerstört wurden. Nach Art. 37 Abs. 5 AEUV i. V. m. Anhang II betrug der Höchstbetrag der Förderung 70 %<sup>290</sup> der geschuldeten Versicherungsprämie. 2018 machten von dieser Möglichkeit der kofinanzierten Beihilfe über die ELER-VO insgesamt zehn Mitgliedstaaten Gebrauch.<sup>291</sup> Daneben erklärt Art. 28 Agrar-Freistellungs-VO mitgliedstaatliche Beihilfen zu Versicherungsprämien im Sinne von Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar. Diese Möglichkeit nahmen 2018 sieben Mitgliedstaaten wahr.<sup>292</sup> Spanien, Österreich, Litauen und Slowenien gewähren darüber hinaus notifizierungspflichtige staatliche Beihilfen.<sup>293</sup>

In der Förderperiode 2023-2027 regelt Art. 76 Abs. 3 lit. a) GAP-Strategieplan-VO die Gewährung von Finanzbeiträgen für Versicherungsprämien. Nach dem GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland machen von dieser Möglichkeit Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Thüringen Gebrauch.<sup>294</sup> Förderfähig sind landwirtschaftliche Unternehmen, unabhängig von der Rechtsform, die gleichzeitig die Anforderungen des „aktiven Landwirts“ erfüllen.<sup>295</sup> Die nicht rückzahlbaren Zuschüsse reichen von mind. 20 % bis höchstens 70 % der zuwendungsfähigen Kosten, wobei sich die Höhe der Zuwendung nach

---

Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial (ABl. L 350/15 v. 29.12.2017)).

290 Erhöhung von 65 % auf 70 % durch Omnibus-VO.

291 Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, Übersicht auf S. 54.

292 *Ebd.*

293 *Ebd.*

294 GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 1513.

295 GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 1514. Als spezifische Fördervoraussetzungen werden angegeben (S. 1514 f.): a) Der Versicherungsvertrag wird für einzelne oder mehrere Kulturen oder für den gesamten Betrieb abgeschlossen. b) Grundsätzlich sind sowohl schadens- als auch indexbasierte Versicherungen förderfähig. c) Förderfähig sind Versicherungsprämien gegen die Risiken Sturm, Starkfrost, Starkregen, Überschwemmungen und Trockenheit/Dürre sowie Fraßschäden durch Wildtiere. d) Die Unterstützung wird nur für die Deckung von Verlusten gewährt, die sich auf mindestens 20 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung belaufen (s. zu anderen Berechnungen a.a.O.). e) Der Versicherungsvertrag beinhaltet einen Selbstbehalt von mindestens 20 %-Punkten. f) Die Unterstützung ist nicht auf den Vertragsabschluss mit einer bestimmten Versicherungsgesellschaft oder -gruppe beschränkt.

dem bestehenden Angebot auf dem Versicherungsmarkt, der Art des geförderten Risikos, der Art der versicherten Kulturen sowie nach dem Umfang der versicherten und geförderten Fläche richtet.<sup>296</sup>

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Wie sich bereits aus dem Fördertatbestand ergibt, dienen die genannten Versicherungen – insbesondere die Auszahlung der vereinbarten Versicherungsleistung – der Deckung von Einbußen, die sich in widrigen Witterungsverhältnissen, Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall oder einem Umweltvorfall begründen. Mithin knüpfen die Prämien-subventionen an die systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“ sowie „Krankheiten und Schädlingsbefall“ an. Die ELER-VO und die GAP-Strategieplan-VO zielen mit der Prämien-subsidierung auf die Unterstützung des privatwirtschaftlichen Risikomanagements der landwirtschaftlichen Betriebe ab.<sup>297</sup> Die Prämien-subsidierungen können zudem dafür sorgen, dass zum einen überhaupt entsprechende Versicherungen angeboten werden und zum anderen der Zugang für die landwirtschaftlichen Betriebe zu diesem privatwirtschaftlichen Risikomanagementinstrument erleichtert wird.<sup>298</sup>

dd) Investitionsbeihilfen

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalte

Regelungen zu Investitionsbeihilfen zu risikosteuernden Maßnahmen fanden sich in der Förderperiode 2014-2022 auf unionaler Ebene in Art. 18 Abs. 1 lit. a) ELER-VO, der die Förderung vorbeugender Maßnahmen zur Verringerung der Folgen von wahrscheinlichen Naturkatastrophen, widrigen Witterungsverhältnissen und Katastrophenereignissen ermöglichte, und in Art. 17 Abs. 1 ELER-VO, der die Förderung von materiellen und/oder immateriellen Maßnahmen der Investition in die Gesamtleistung

---

296 GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 1516.

297 Erwägungsgrund 30 der ELER-VO; Erwägungsgrund 82 der GAP-Strategieplan-VO.

298 S. auch Teil IV § 10 A. II.

und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs (a)), in die Verarbeitung, Vermarktung oder Entwicklung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (b)) und in die Entwicklung, Modernisierung und Anpassung der Landwirtschaft (c)) ermöglichte. Der GAK-Rahmenplan 2020-2023 enthielt teilweise zur Durchführung der genannten ELER-VO-Regelungen, teilweise ergänzend hierzu den Förderbereich 2 „Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen“. Die einzelbetriebliche Förderung setzten sich zusammen aus dem sog. Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) sowie einem Investitionsförderprogramm für Diversifizierungsmaßnahmen. Das AFP umfasste beispielsweise Investitionen in agrotechnische Maßnahmen zur Vorbeugung von Schäden durch widrige Witterungsverhältnisse, die Naturkatastrophen gleichzusetzen sind, Investitionen in wassersparende Bewässerungsanlagen oder Investitionen in Frostschutzberegnungsanlagen für Sonderkulturen (vgl. A. 1.2). Zu den geförderten Diversifizierungsmaßnahmen zählten beispielsweise Investitionen in „Urlaub auf dem Bauernhof“ (A. 2.2.1).

Eine zusätzliche finanzwirksame Maßnahme stellte die Gewährung von Bürgschaften für Darlehen dar. Im Rahmen des AFP konnten für Kapitalmarktdarlehen, die zur Sicherstellung der Gesamtfinanzierung der förderungsfähigen Investition erforderlich sind, anteilige modifizierte Ausfallbürgschaften von den Ländern übernommen werden.<sup>299</sup> Bürgschaften fallen unter den Beihilfenbegriff des Art. 107 AEUV, wenn sich die Kreditnehmer:innen in finanziellen Schwierigkeiten befinden, der Umfang der Bürgschaft zum Zeitpunkt ihrer Übernahme nicht ermittelt werden kann, die Bürgschaft mehr als 80 % des ausstehenden Kreditbetrages deckt und für die Bürgschaft kein marktübliches Entgelt bezahlt wird.<sup>300</sup>

In der Förderperiode 2023-2027 ermöglicht Art. 73 Abs. 2 GAP-Strategieplan-VO den Mitgliedstaaten, eine Unterstützung für diejenigen Investitionen in materielle und immaterielle Vermögenswerte zu gewähren, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der spezifischen Ziele gemäß Art. 6 Abs. 1 und 2 GAP-Strategieplan-VO beitragen. Im Rahmen des GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland regelt die Intervention „TI: EL-0403-01“ die Förderfähigkeit von Investitionen zur Vorbeugung von

---

299 Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen, A. Einzelbetriebliche Förderung Nr. 1.5.7 GAK-Rahmenplan i. V. m. Anlage 2. Vgl. auch § 3 GAKG. Der Bund übernimmt hierfür befristet bis zum 31.12.2022 mit gesonderter Erklärung eine Garantie von 60 %.

300 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 155/10 v. 20.6.2008), S. C 155/13 f.

Schäden durch Naturkatastrophen gleichzusetzenden widrigen Witterungsverhältnissen oder auch Investitionen in die Prävention vor Tierseuchen oder Pflanzenschädlingen.<sup>301</sup> Nunmehr ausdrücklich in einem eigenen Artikel aufgeführt sind die Investitionen in die Bewässerung, Art. 74 GAP-Strategieplan-VO. Die mitgliedstaatliche Umsetzung erfolgt im GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland in Form der Intervention „TI: EL-0403-02“, wonach Investitionen in Bewässerungsanlagen in landwirtschaftlichen Betrieben, die der Erzeugung von Anhang-I-AEUV-Erzeugnissen dienen, förderfähig sind.<sup>302</sup> Der grundlegende Förderungsrahmen des GAK-Rahmenplans 2020-2023 ist auch im GAK-Rahmenplan 2023-2026 in Form des AFP, des Investitionsförderprogramm für Diversifizierungsmaßnahmen sowie der Gewährung von Bürgschaften erhalten geblieben.<sup>303</sup>

## (2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Art. 18 Abs. 1 lit. a) ELER-VO bezog sich bereits tatbestandlich auf vorbeugende Maßnahmen zur Verringerung der Folgen von wahrscheinlichen Naturkatastrophen, widrigen Witterungsverhältnissen und Katastrophenereignissen, mithin auf den systemischen Risikofaktor „Wetter und Witterung“. Auch die Fördertatbestände des AFP knüpfen an durch Naturkatastrophen gleichzusetzende widrige Witterungsverhältnisse an. Ausdrückliche Zielsetzung der im AFP geförderten Maßnahmen ist es gem. des GAP-Strategieplans für die Bundesrepublik Deutschland<sup>304</sup> und gem. des GAK-Rahmenplans<sup>305</sup> 2020-2023 und 2023-2026, eine wettbewerbsfähige und witterungsbedingten Risiken vorbeugende Landwirtschaft zu unterstützen. Durch die Investitionen wird zwar nicht der Eintritt des ungewissen Ereignisses, aber dessen Gefahrenrealisierung verhindert.<sup>306</sup> Zugleich werden die landwirtschaftlichen Betriebe in ihrem privatwirtschaftlichen Risikomanagement unterstützt.

---

301 GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 1284.

302 GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 1286.

303 Vgl. GAK-Rahmenplan 2023-2026 Förderbereich 2 A.1.0 (AFP), A.2.0 (Investitionen zur Diversifizierung), A.1.0 Anlage 2 (Übernahme von Bürgschaften).

304 GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 1281.

305 GAK-Rahmenplan 2020-2023 und 2023-2026 Förderbereich 2 A.1.1.

306 Z. B. verhindert die Bewässerungsanlage einer Fläche, dass sich der systemische Risikofaktor „Wetter und Witterung“ in Form eines dürrebedingten Ernteausfalls realisiert.

b) Ex-post-bezogene finanzwirksame Maßnahmen

Die ex-post-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen stellen Beihilfen dar, die nach dem Eintritt des ungewissen Ereignisses gewährt werden. Untersucht werden im Folgenden mitgliedstaatliche (aa)) und unionsrechtliche Ad-Hoc-Beihilfen (bb)) sowie kofinanzierte Beihilfen für den Wiederaufbau (cc)).

aa) Mitgliedstaatliche Ad-hoc-Hilfen im Rahmen von Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV – am Beispiel der sog. Dürrehilfen im Sommer 2018

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Der in Teilen Europas sehr heiße und sehr trockene Sommer 2018 warf die Frage nach öffentlicher Unterstützung in Form von ex-post-bezogenen Ad-hoc-Hilfen auf. Es handelt sich bei den sog. Dürrehilfen um eine mitgliedstaatliche Beihilfe im Sinne des Art.107 AEUV. Im Folgenden wird die oben bereits angerissene Beihilfensystematik vertiefend am Beispiel der Dürrehilfen dargestellt.

Nach Art. 107 Abs. 2 lit. b) AEUV gelten mitgliedstaatliche Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen entstanden sind, als mit dem Binnenmarkt vereinbar. Nach der Agrar-Rahmenregelung umfasst die Voraussetzung „Naturkatastrophe“ Erdbeben, Lawinen, Erdbeben, Überschwemmungen, Wirbelstürme, Orkane, Vulkanausbrüche und Flächenbrände natürlichen Ursprungs.<sup>307</sup> Widrige Witterungsverhältnisse wie eine Dürre werden den Naturkatastrophen gleichgestellt, wenn durch sie mehr als 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung der vergangenen drei Jahre zerstört wurde.<sup>308</sup> Dennoch richtet sich die Vereinbarkeit mitgliedstaatlicher Beihilfen nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV.<sup>309</sup> Die Freistellung einer solchen mitgliedstaatlich gewährten Beihilfen von der

---

307 Agrar-Rahmenregelung, Rn. 324.

308 Agrar-Rahmenregelung Rn. 33 Nr. 3, alternative Berechnungsmöglichkeiten: Vierjahreszeitraum oder Dreijahresdurchschnitts unter Zugrundelegung des vorangegangenen Fünf- oder Achtjahreszeitraums nach Abzug des höchsten und des niedrigsten Wertes.

309 Die Vereinbarkeit von Beihilfen aufgrund widriger Witterungsverhältnisse richtet sich nach Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV, s. *Erhart*, in: Schröter/Jakob/Klotz/Mederer (Hrsg.), Europäisches Wettbewerbsrecht, 6. Teil C. Rn. 283.

Notifizierungspflicht (Art. 108 AEUV) erfolgt gem. Art. 25 Agrar-Freistellungs-VO. Den nationalen Rechtsrahmen für die Beihilfengewährung bei widrigen Witterungsverhältnissen bildet die „Nationale Rahmenrichtlinie zur Gewährung staatlicher Zuwendungen zur Bewältigung von Schäden in der Land- und Forstwirtschaft verursacht durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse vom 26.8.2018“ (NRRL)<sup>310</sup>, die in Übereinstimmung mit der europäischen Agrar-Freistellungs-VO und der europäischen Agrar-Rahmenregelung ausgearbeitet wurde. Zuwendungszweck ist hiernach der Ausgleich von Schäden land- und forstwirtschaftlicher Unternehmen, die unmittelbar durch Naturkatastrophen oder widrige Witterungsverhältnisse verursacht wurden. Ein Rechtsanspruch auf Zuwendungsgewährung besteht jedoch ausdrücklich nicht (Ziff. 1.2 NRRL).

Die konkrete kompetenzrechtliche und finanzielle Ausgestaltung der Dürrehilfen im föderalen System bemisst sich nach der nachfolgenden Passage der Vorbemerkung der NRRL: „Diese RRL dient sowohl der Bewältigung von regionalen als auch von nationalen Schadereignissen. Auf dieser Grundlage können die Länder oder der Bund bei Bedarf in eigener Zuständigkeit Zuwendungen festsetzen. Die Regelungen dienen bei Vorliegen der rechtlichen und faktischen Voraussetzungen auch zur Festlegung von Zuwendungen, an denen sich der Bund über eine individuelle Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung beteiligt. [...] Sie lässt die Finanzierung von Hilfsmaßnahmen im Binnenverhältnis von Bund und Ländern unberührt.“<sup>311</sup> Damit stellt sich zunächst die Frage nach der Zuständigkeit des Bundes und der Länder für derartige Hilfsmaßnahmen. Die originäre Zuständigkeit besteht nach dem Grundgesetz bei den Ländern (vgl. Art. 30 GG). Der Gesetzgebungskompetenz folgen, soweit nichts anderes bestimmt ist, Verwaltungskompetenz und Lastenverantwortung für den entsprechenden Sachbereich (vgl. Art. 30 GG und Art. 104a GG). Im Rahmen der Dürrehilfen nimmt der Bund eine finanzielle Unterstützung ausnahmsweise dann an, wenn die „gesamtstaatliche Repräsentation“ betroffen ist.<sup>312</sup>

Hinsichtlich der gesamtstaatlichen Repräsentation ließe sich an die ausdrückliche Normierung in Art. 22 Abs. 1 S. 2 GG denken. Hiernach ist „die

---

310 BAnz AT v. 31.8.2015 B4. S. auch Staatliche Beihilfe – Deutschland, SA.40354 (2014/N), v. 29.6.2015, C(2015) 4334 final.

311 Hervorhebung durch Verfasserin.

312 Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 31.

Repräsentation des Gesamtstaates in der Hauptstadt [...] Aufgabe des Bundes“<sup>313</sup>. Richtigerweise ist hierin eine Finanzierungskompetenz des Bundes zu sehen.<sup>314</sup> Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte des 2006 im Zuge der Föderalismusreform eingefügten Artikels, zeigt sich allerdings ein eindeutig kulturstaatliches Telos der Norm, sodass auch die Lastentragung für die gesamtstaatliche Repräsentation auf spezifische hauptstadt- und kulturstaatlich bezogene Aufgaben gerichtet ist, die sich auf die Darstellung der Bundesrepublik beziehen.<sup>315</sup> Zudem begrenzt sich die in Art. 22 Abs. 1 S. 2 GG niedergeschriebene dem Bund zugewiesene gesamtstaatliche Repräsentation örtlich auf die Hauptstadt Berlin.<sup>316</sup> Die Unterstützung des Bundes auf die gesamtstaatliche Repräsentation gem. Art. 22 Abs. 1 S. 2 GG zu begründen, erscheint nach dem Telos und der Historie der Norm nicht sachgerecht.<sup>317</sup>

Die gesamtstaatliche Repräsentation ist aufgrund ihres Ursprungs als „ungeschriebene“ Finanzierungskompetenz des Bundes einzuordnen. Un-

313 Art. 22 Abs 1 S. 2 GG.

314 *Heintzen*, Die Hauptstadt Berlin im Bonner Grundgesetz, LKV 2007, 49 (50).

315 Der erste Entwurf eines Abs.1 S.2 von der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung aus dem Jahr 2004 formulierte diesen folgendermaßen: „Die Gewährleistung notwendiger hauptstadtbezogener Infrastruktur und die Repräsentation des Gesamtstaates in der Bundeshauptstadt, insbesondere auf den Gebieten der Kultur und der gesamtstaatlichen Darstellung und Dokumentation deutscher Geschichte sind Aufgaben des Bundes, soweit er sie nicht auf Berlin überträgt. Der Bund erstattet Berlin hierfür sowie für sonstige hauptstadtbedingte Sonderbelastungen notwendigen Kosten.“, Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kom-Drucks. 0015 v. 20.1.2004. Die Änderungen dieses Entwurfes begründen sich allein darin, dass Berlin kein verfassungsrechtlicher Erstattungsanspruch gegeben werden sollte, vgl. *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 22 Rn. 10, 35.

316 *Sannwald* in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke* (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 22 Rn. 17.

317 Der Sachstandsbericht zur Möglichkeit der finanziellen Beteiligung des Bundes an der Entschädigung für Hochwasseropfer erklärt, dass die „[g]esamtstaatliche Repräsentation [...] in diesem Sinne [bedeute], dass die vom Bund ergriffenen Maßnahmen die Wirkung entfalten, die nationale und gesellschaftliche Integration wie Identifikation möglichst aller Bürger zu fördern“, vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, Az. WD 4 - 3000 - 068/17, 7.8.2017, S. 4. Der wissenschaftliche Dienst verweist in diesem Zitat auf *Scholz*. In der Gesamtschau seiner Kommentierung zeigt sich jedoch auch eine maßgeblich kulturstaatlich geprägte Definition der gesamtstaatlichen Repräsentation, vgl. *Scholz* a. a. O., in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 22 Rn. 35. Nach hier vertretener Ansicht ist eine „identifikationsstiftende Innenwirkung“ nicht in der finanziellen Unterstützung von Hochwasser- und Dürrehilfen des Bundes nicht zu erblicken.

geschriebene Finanzierungs Kompetenzen folgen ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes.<sup>318</sup> Dies ergibt sich aus Art. 104a Abs. 1 GG, demzufolge sich die Finanzierungszuständigkeit auch auf den Bereich der ungeschriebenen Verwaltungskompetenz erstreckt.<sup>319</sup> Aufgrund dessen liegen streng genommen keine ungeschriebenen Finanzierungs-, sondern lediglich ungeschriebene Verwaltungskompetenzen vor.<sup>320</sup> Ungeschriebene Verwaltungskompetenzen können wiederum nur für solche Aufgaben angenommen werden, bei denen die Länder „von vornherein“ nicht in der Lage sind, diese zu erfüllen.<sup>321</sup> Eine Aufweichung dieser engen Voraussetzung bestätigte das Bundesverfassungsgericht 1967: Es sei ausreichend, dass die Fördermaßnahme „eindeutig überregionalen Charakter“ habe.<sup>322</sup> Bei der Finanzreform 1969, die den Art. 104a GG einführte, wurde erwogen, die für dessen Absatz 1 notwendige Aufgabenabgrenzung im gesetzefreien Bereich in einer Verwaltungsvereinbarung schriftlich zu konkretisieren.<sup>323</sup> Aus dem zugehörigen Entwurf einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung entstammt sodann die „ungeschriebene“ Finanzierungs kompetenz der gesamtstaatlichen Repräsentation. In dem zugehörigen Entwurf ist die gesamtstaatliche Repräsentation als „Wahrnehmung der Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind“, beschrieben.<sup>324</sup> Inzwischen ist hingegen

---

318 *Brockmeyer*, Ungeschriebene Finanzierungszuständigkeiten des Bundes, in: Kirchhof/Offerhaus/Schöberle (Hrsg.), FS Klein, 633 (636 f.); *Mann*, Fluthilfe 2013, S. 158; *Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, DÖV 2002, 629 (passim).

319 *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 13. Vgl. allgemein zum Konnexitätsprinzip *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 28. Die ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen gleichen den ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen. Sie unterteilen sich ebenfalls in Kompetenz kraft Natur der Sache, kraft Sachzusammenhang und Annexkompetenz, *Ibler*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.) GG-Kommentar, Art. 86 Rn. 65.

320 *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 13; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 4.

321 *BVerfG*, Beschl. v. 10.2.1976, Az. 2 BvG 1/74 (= BVerfGE 41, 291 (312)); *BVerfG*, Beschl. v. 15.3.1960, Az. 2 BvG 1/57 (= BVerfGE 11, 6 (17 f.)).

322 *BVerfG*, Urt. v. 18.7.1967, Az. 2 BvF 3/62 (= BVerfGE 22, 180 (217)); *Mann*, Fluthilfe 2013, S. 161.

323 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) v. 30.4.1968, BT-Drs. V/2861, S. 23 Nr. 75.

324 Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (sog. Entwurf des Flurbereinigungsabkommens), zitiert nach: *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 34;

anerkannt, dass sich „Aufgaben“ des Art. 104a GG auch auf Verwaltungskompetenzen beziehen.<sup>325</sup> Das BMEL orientiert sich regelmäßig an einer Kombination der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1967 und des Entwurfes der Verwaltungsvereinbarung. Die Legitimation der finanziellen Unterstützung des Bundes ist gegeben, wenn gesamtstaatliche Repräsentation vorliegt, die zu bejahen ist, wenn das Schadensereignis der widrigen Witterungsverhältnisse ein „Ereignis von nationalem Ausmaß“ ist.<sup>326</sup> Dies wird anhand der Erntedaten berechnet.<sup>327</sup>

Denkbar wäre ebenfalls, die finanzielle Unterstützung des Bundes aus Art. 104b Abs. 1 S. 2 GG herzuleiten. Hiernach kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren. „Damit soll sichergestellt werden, dass zur Bewältigung solcher Notsituationen erforderliche Programme zur Belegung der Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand mit Unterstützung des Bundes in allen Investitionsbereichen durchgeführt werden können.“<sup>328</sup> Von den Finanzhilfen im Sinne des Art. 104b Abs. 1 GG sind Zahlungen an das jeweilige Bundesland erfasst.<sup>329</sup> Eine Dürre zählt ausdrücklich zu den erfassten Naturkatastrophen.<sup>330</sup> Eine finanzielle Unterstützung der Länder erscheint demnach auf Grundlage dieser Norm nicht von vornherein ausgeschlossen und bietet daher einen eindeutigeren verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt für die finanzielle Beteiligung des Bundes in Fällen der NRRL.

---

vgl. auch *Siekmann*, Finanzzuweisungen des Bundes an die Länder auf unklarer Kompetenzgrundlage, DÖV 2002, 629 (635).

325 *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 6; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104a Rn. 4.

326 *BMEL*, Trockenheit und Dürre 2018 – Überblick über Maßnahmen, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/klimaschutz/extremwetterlagen-z-ustaendigkeiten.html> (zuletzt abgerufen am 11.11.2021).

327 *Ebd.*

328 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d), 24.3.2009, BT-Drs. 16/12410, S. 7. Die weiteren Erfordernisse gelten lediglich für außergewöhnliche Notsituationen, vgl. *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 104b Rn. 36 ff.

329 *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 104b Rn. 12.

330 *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 104b Rn. 37.

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Bereits tatbestandlich knüpfen die Regelungen, auf Grundlage derer die Dürrehilfen erlassen wurden, an Naturkatastrophen und/oder widrige Witterungsverhältnisse und folglich an dem systemischen Risikofaktor „Wetter und Witterung“ an. Bei ex-post-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen steht nicht die Steuerung des Eintritts des ungewissen Ereignisses im Vordergrund, sondern vielmehr der Ausgleich eines bereits eingetretenen Schadens aufgrund der Realisierung des systemischen Risikofaktors. Die Agrar-Freistellungs-VO spricht in ihren Erwägungsgründen insoweit von „Beihilferegelungen zur Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen“.<sup>331</sup> Mithin zielen sie auf den Ausgleich von Einkommensverlusten ab, die durch die Naturkatastrophe oder die widrigen Witterungsverhältnisse entstanden sind und die eine Existenzgefährdung der landwirtschaftlichen Betriebe bedeuten können.<sup>332</sup> Sie steuern den systemischen Risikofaktor „Wetter und Witterung“ durch Einkommensstabilisierung.

bb) Unionsrechtliche Ad-hoc-Beihilfen auf Grundlage von Art. 219 Abs. 1 und 221 Abs. 1 GMO-VO

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Die außergewöhnlichen Maßnahmen gegen Marktstörungen gem. Art. 219 Abs. 1 GMO-VO<sup>333</sup> können bei weiter Auslegung des Tatbestandes auch in Form von Unionsbeihilfen erfolgen.<sup>334</sup> Das bedeutet, dass die außergewöhnlichen Maßnahmen gegen Marktstörungen gem. Art. 219 Abs. 1 GMO-VO auch explizit zur Einkommensstabilisierung herangezogen werden kön-

---

331 Vgl. Erwägungsgrund 15 und 16 der Agrar-Freistellungs-VO passim.

332 Vgl. *Kühl/Müller*, Die Nothilfe setzt falsche Anreize, ifo Schnelldienst 20/2018, 9 (9).

333 S. hierzu Teil II § 4 B. II. 2. c) bb).

334 Vgl. Delegierte VO (EU) Nr. 2015/1853 der Kommission v. 15.10.2015 über eine befristete Sonderbeihilfe für Erzeuger der Tierhaltungssektoren (ABl. L 271/25 v. 16.10.2015); Delegierte VO (EU) Nr. 2016/1613 der Kommission v. 8.9.2016 über eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe für Milcherzeuger und Landwirte in anderen Tierhaltungssektoren (ABl. L 242/10 v. 9.9.2016). Vgl. zur Änderung durch die VO (EU) Nr. 2021/2117 *Mögele*, Bericht aus Brüssel: Einigung auf Reform der GAP, RdL 2021, 429 (430).

nen.<sup>335</sup> Durch die Änderung<sup>336</sup> des Art. 219 Abs. 1 UAbs. 4 GMO-VO im Rahmen der „GAP 2023“ scheint die Diskussion um die Möglichkeit einer derartigen Ausweitung zumindest für freiwillige Regelungen zur Verringerung der Erzeugung für beendet.<sup>337</sup> Zuvor war fraglich, ob noch nicht in der GMO-VO angelegte Maßnahmen aufgrund Art. 219 Abs. 1 UAbs. 4 GMO-VO a. F. zulässig sind.<sup>338</sup> Zur Lösung dieses Problems wurde mit einer gewissen Akzessorietät der Maßnahmen argumentiert.<sup>339</sup> Durch die neue Fassung – insbesondere auch des Absatzes 1 – scheint das Kopplungserfordernis an bereits bestehende GMO-VO-Maßnahmen zumindest aufgeweicht. Systemkohärenter erscheint weiterhin die Möglichkeit, derartige ex-post-bezogene Unionsbeihilfen über Art. 221 GMO-VO zu gewähren, dessen Maßnahmen nicht auf solche beschränkt sind, die bereits in der GMO-VO angelegt sind. Zwar sind die Anforderungen an die (insbesondere auch gegenüber Art. 219 GMO-VO) subsidiär<sup>340</sup> anzuwendende Regelung aus Art. 221 GMO-VO streng, allerdings wäre eine strikte Trennung der möglichen Maßnahmen aus rechtsdogmatischer Sicht wünschenswert. Insoweit könnte Art. 221 GMO-VO auch als Grundlage für finanzwirksame Maßnahmen dienen, die sich nicht auf die Verringerung der Erzeugung beziehen. Gemein ist diesen Ermächtigungstatbeständen, dass die Kommission agrarökonomische Bewertungen vornehmen muss, bei deren Vornahme sie sicherstellen muss, „dass alle erheblichen Faktoren und Umstände der Situation [...] berücksichtigt“ wurden,<sup>341</sup> sowie deren Finanzierung über die in Art. 16 Abs. 1 lit. b) VO (EU) Nr. 2021/2116 genannte Agrarreserve.

335 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (39).

336 Vgl. Art. 1 Nr. 64 der VO (EU) Nr. 2021/2117.

337 Vgl. *Mögele*, Bericht aus Brüssel: Einigung auf Reform der GAP, RdL 2021, 429 (430).

338 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (46); *Busse*, Agrarmarktrecht zwischen Liberalisierung und Steuerung, DVBl. 2017, 473 (480).

339 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (46).

340 *Busse*, Agrarmarktrecht zwischen Liberalisierung und Steuerung, DVBl. 2017, 473 (478).

341 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (45) mit Verweis auf *EuGH*, Urt. v. 8.7.2010, Rs. C-343/09, *Afton Chemical*, ECLI:EU:C:2010:419, Slg. 2010, I-7062 (I-7075 Rn. 31).

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Art. 219 Abs. 1 GMO-VO knüpft tatbestandlich an eine drohende Marktstörung an, die dem systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ zuzuordnen ist. Ziel der Maßnahme ist die „Bereinigung der Marktsituation“ (Art. 219 Abs. 1 GMO-VO). Zwar ist der Tatbestand des Art. 221 Abs. 1 GMO-VO mit Bezugnahme auf „spezifische Probleme“ weiter gefasst, jedoch zielt auch er auf Stabilisierung eines Sektors ab.<sup>342</sup> Die Stabilisierung der Sektoren erfolgt im Rahmen der ex-post-bezogenen Ad-hoc-Beihilfen durch die Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung der landwirtschaftlichen Betriebe.<sup>343</sup>

cc) Kofinanzierte Beihilfen für Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzials

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Ähnlich zu der Investitionsbeihilfe aus Art. 18 Abs. 1 lit. a) ELER-VO gewährte dessen lit. b) eine kofinanzierte Investitionsbeihilfe für Wiederaufbaumaßnahmen des durch Naturkatastrophen, widrige Witterungsverhältnisse oder Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzials. Nach der Agrar-Rahmenregelung sind hiervon Sachschäden an Vermögenswerten wie Gebäuden, Ausrüstungen, Maschinen, Lagerbeständen und Betriebsmitteln erfasst.<sup>344</sup> Die NRRL konkretisiert dies in Ziff. 3.1 (1), in der sie einen Ausgleich für Reparaturkosten einschließlich der Beräumung von Produktions- und Gebäudeflächen sowie der Instandsetzung von Versorgungswegen gewährt. In der Förderperiode 2023-2027 findet sich diese Förderung in Art. 73 Abs. 3 lit. d) i) GAP-Strategieplan-VO.

---

342 Vgl. Erwägungsgrund 191 der GMO-VO.

343 Vgl. Erwägungsgrund 5, 7, 9 der Delegierten VO (EU) Nr. 2015/1853; Erwägungsgrund 9 der Delegierten VO (EU) Nr. 2016/1613.

344 Agrar-Rahmenregelung, Rn. 348.

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Bereits tatbestandlich knüpfen Art. 18 Abs. 1 lit. b) ELER-VO und Art. 73 Abs. 3 lit. d) i) GAP-Strategieplan-VO an Naturkatastrophen, widrige Witterungsverhältnisse und Katastropheneignisse und mithin an den systemischen Risikofaktor „Wetter und Witterung“ an. Durch die Investitionsbeihilfe für den Wiederaufbau von geschädigtem Produktionspotenzial soll ähnlich der anderen ex-post-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen die Lebensfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe erhalten werden.<sup>345</sup> Dies gelingt insbesondere durch die Liquiditätssicherung für entsprechende Investitionen.

c) Steuerliche finanzwirksame Maßnahmen

Den steuerlichen finanzwirksamen Maßnahmen unterfallen in erster Linie Steuervergünstigungen. Zwar stellen Steuern grundsätzlich eine Belastung der Steuerpflichtigen dar,<sup>346</sup> allerdings sind auch Befreiungen von wirtschaftlichen Lasten ein Vorteil im Sinne des Beihilfenbegriffs.<sup>347</sup> In den Blick genommen werden sollen im Folgenden nur solche Steuervergünstigungen, die in einem Zusammenhang mit einem systemischen Risikofaktor gewährt werden, auch wenn sich steuerliche Entlastungen im Allgemeinen positiv auf die Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe auswirkt.

aa) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalte

Zunächst ist die dauerhafte Steuervergünstigung für Ernteversicherungen zu nennen. Gem. § 6 Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. § 5 Abs. 1 Nr. 2 VersStG beträgt der Steuersatz bei der Versicherung von Schäden, die an den versicher-

---

345 Erwägungsgrund 16 der ELER-VO.

346 *Götz*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, H. III. Staatliche Beihilfen Rn. 130.

347 Bekanntmachung der Europäischen Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV (ABl. C 262/1 v. 19.7.2016), Rn. 68. S. auch ausführlich Diss. v. *Koschyk*, Steuervergünstigungen als Beihilfen nach Artikel 92 EG-Vertrag; *EuGH*, Urt. v. 15.3.1994, Rs C-387/92, *Banco Exterior de España / Ayuntamiento de Valencia*, ECLI:EU:C:1994:100, Slg. 1994, I-902 (I-908 Rn. 14).

ten Bodenerzeugnissen durch die Einwirkung der wetterbedingten Elementargefahren Hagelschlag, Sturm, Starkfrost, Dürre, Starkregen oder Überschwemmungen entstehen, und bei der im Betrieb der Landwirtschaft oder der Gärtnerei genommenen Versicherung von Glasdeckungen über Bodenerzeugnissen gegen Hagelschlag, Sturm, Starkregen oder Überschwemmungen für jedes Versicherungsjahr 0,3 Promille der Versicherungssumme statt des üblichen in Abs. 1 festgelegten Steuersatzes von 19 % des Versicherungsentgeltes. Erst 2020 wurde die Dürre in den Tatbestand des § 6 Abs. 2 und § 5 Abs. 1 VersStG aufgenommen.<sup>348</sup> Die Ausnahme der Besteuerung einer Viehversicherung entfaltet in Anbetracht der Höchstgrenze der Versicherungssumme von 4.000 Euro keine Wirkung im Bereich der landwirtschaftlichen Tierhaltung, da hier aufgrund der großen Viehbestände von einer höheren Versicherungssumme auszugehen ist. Somit liegt der Steuersatz für Tierversicherungen bei den üblichen 19 % des Versicherungsentgeltes.

Darüber hinaus ist die situativ gewährte Steuervergünstigung im GrStG zu nennen. Gem. § 33 Abs. 1 S. 1, 2 GrStG kann die Grundsteuer 25-50 % erlassen werden, wenn bei Betrieben der Land- und Forstwirtschaft der tatsächliche Reinertrag des Steuergegenstandes um mehr als 50 % bzw. um 100 % gemindert ist und die Steuerschuldner:innen die Minderung des tatsächlichen Reinertrags nicht zu vertreten haben. Der tatsächliche Reinertrag eines Betriebs der Land- und Forstwirtschaft ermittelt sich nach den Grundsätzen des § 236 Abs. 3 S. 1 und 2 des BewG für ein Wirtschaftsjahr (§ 33 Abs. 1 S. 3 GrStG). Für den Erlass besteht ein Unbilligkeitserfordernis hinsichtlich der Einziehung der Grundsteuer (§ 33 Abs. 2 S. 1 GrStG). Hier-

---

348 Art. 12 des Gesetzes zur Einführung von Sondervorschriften für die Sanierung und Abwicklung von zentralen Gegenparteien und zur Anpassung des Wertpapierhandelsgesetzes an die Unterrichtungs- und Nachweispflichten nach den Art. 4a und 10 der VO (EU) Nr. 648/2012 v. 19.3.2020 (BGBl. I S. 529). Einfügung auf Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 19/15665 – v. 12.2.2012, BT-Drs. 19/17139, S. 3, 36, 40 ff., 48 mit dem Ziel der Anreizwirkung „für die Entwicklung und Nutzung entsprechender Versicherungsprodukte“ (S. 41). „Der Begriff der Dürre umfasse jedwede wetterbedingte längere Trockenheit. Bei dem gesetzlichen Merkmal ‚Dürre‘ handele es sich nicht um einen Terminus technicus. Für die Anwendbarkeit der Regelung sei außerdem nicht entscheidend, wie das Versicherungsprodukt genannt werde. Mit der Regelung werde jede Art von ‚Trockenheitsversicherung‘ erfasst, sofern sich aus dem Versicherungsvertrag bzw. aus den Versicherungsbedingungen ergebe, dass der Zustand des ‚Wasserdefizits‘ (z. B. Dürre oder Trockenheit) als wetterbedingte Elementargefahr abgesichert sei“ (S. 41). „Bezüglich der Versicherung gegen die Elementargefahr Dürre sei die steuerliche Gleichbehandlung mit anderen Elementargefahren stringent“ (S. 41).

in ist eine Art Bedürftigkeitsprüfung zu sehen. Für die Festsetzung des sog. Hebesatzes ist die jeweilige Gemeinde zuständig (§ 25 Abs. 1 GrStG).

Mit der bis 2022 befristeten (vgl. § 52 Abs. 33a S. 4 EStG) Tarifglättung nach § 32c EStG existierte eine weitere steuerliche finanzwirksame Maßnahme.<sup>349</sup> Die Regelung ermöglichte es, steuerliche Nachteile der Gewinnschwankungen abzumildern.<sup>350</sup> Anstatt der tatsächlich anfallenden zu versteuernden Einkünfte mussten die landwirtschaftlichen Betriebe lediglich aus einem Dreijahreszeitraum errechnete Durchschnittseinkünfte versteuern (§ 32c Abs. 1 EStG). Bei dieser Form der Tarifglättung handelte es sich ebenfalls um eine Steuervergünstigung und mithin um eine staatliche Beihilfe.<sup>351</sup>

Letztlich können die Finanzministerien der Länder „im Falle von Naturkatastrophen und Epidemien mit beträchtlichen Schäden“ in sog. Katastrophenerlassen Minderungen von Vorauszahlungen, Aussetzung der Vollstreckungsmaßnahmen und die Stundung sowie den Erlass von Steuern gewähren.<sup>352</sup>

#### bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Hinsichtlich der Bezugspunkte zu den systemischen Risikofaktoren sowie hinsichtlich der Art der Risikosteuerung ist zwischen den verschiedenen Steuervergünstigungen zu differenzieren.

Der verringerte Versicherungssteuersatz bei Ernteversicherungen knüpft tatbestandlich an die wetterbedingten Elementargefahren Hagelschlag, Sturm, Starkfrost, Dürre, Starkregen und Überschwemmungen, mithin an den systemischen Risikofaktor „Wetter und Witterung“ an. Ausdrückliches Ziel des vergünstigten Steuersatzes ist es, dass mehr landwirtschaftliche Betriebe von den bestehenden Versicherungsmöglichkeiten Gebrauch ma-

---

349 S. ausführlich zur Normhistorie *Nacke*, in: Brandis/Heuermann (Hrsg.), Ertragssteuerrecht, § 32c EStG Rn. 6 ff.

350 *Nacke*, in: Brandis/Heuermann (Hrsg.), Ertragssteuerrecht, § 32c EStG Rn. 1 ff.

351 Vgl. Bekanntmachung über das Inkrafttreten von bestimmten Teilen des Gesetzes zur weiteren Förderung der Elektromobilität und zur Änderung anderer steuerlicher Vorschriften, v. 18.3.2020 (BGBl. I S. 597).

352 Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 48.

chen.<sup>353</sup> Hierin ist eine Unterstützung des privatwirtschaftlichen Risikomanagements zu sehen.

Im Rahmen der Steuervergünstigung des GrStG kann der relevante Reinertrag durch die systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“ sowie „Krankheiten und Schädlingsbefall“ unverschuldet vermindert werden. Ziel des Erlasses ist mit Blick auf die Unbilligkeitsregelung in § 33 Abs. 2 S. 4 GrStG, die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebes zu schützen. Mithin zielt die Steuervergünstigung auf die Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung ab.

Die Regelung des § 32c EStG zielte darauf ab, „die bereits in den letzten Jahren zunehmenden Preisschwankungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Volatilität der Märkte) in Verbindung mit den spürbaren Folgen des globalen Klimawandels und die daraus resultierenden wirtschaftlichen Entwicklungen im Steuerrecht zeitgemäß“ zu berücksichtigen.<sup>354</sup> Zu den bereits genannten systemischen Risikofaktoren tritt im Rahmen der Tarifglättung noch der systemische Risikofaktor „Marktgeschehen“. Durch die Abmilderung der Einkommensvolatilitäten diene auch die Tarifglättung der Einkommensstabilisierung.

Die Katastrophenerlasse beziehen sich tatbestandlich auf die systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“ sowie „Krankheiten und Schädlingsbefall“. Durch sie sollen durch finanzielle Entlastungen im Falle der Realisierung der systemischen Risikofaktoren die Liquidität der landwirtschaftlichen Betriebe gesichert werden.<sup>355</sup>

### 3. Zusammenfassung der Risikovorsorgeelemente der finanzwirksamen Maßnahmen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der allgemeine Rechtsrahmen der finanzwirksamen Maßnahmen das Agrarbeihilfenrecht darstellt. Die relevanten Beihilfen der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft lassen sich in ex-ante-bezogene, ex-post-bezogene und steuerliche fi-

---

353 Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 19/15665 – v. 12.2.2012, BT-Drs. 19/17139, S. 40.

354 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zum Erlass und zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes v. 8.11.2016, BT-Drs. 18/10237, S. 11.

355 Vgl. Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 48.

nanzwirksame Maßnahmen unterteilen. Bei der Untersuchung ausgewählter Regelungen des einfachgesetzlichen Agrar(beihilfen)rechts zeigte sich zum einen zu nahezu allen systemischen Risikofaktoren ein Bezugspunkt. Zum anderen wurden verschiedene Arten der Risikosteuerung deutlich. Vereinzelt zielen die Maßnahmen auf Marktstabilisierung (Beihilfe zu privater Lagerhaltung) und Verbesserung der Marktposition (Beihilfe für Erzeugerorganisationen) ab. Teilweise zielen die Maßnahmen auf die Verhinderung der Realisierung der systemischen Risikofaktoren (Investitionsbeihilfen) ab. Die meisten Maßnahmen jedoch steuern die systemischen Risikofaktoren, indem sie das privatwirtschaftliche Risikomanagement unterstützen<sup>356</sup>, das Einkommen stabilisieren und die Liquidität sichern<sup>357</sup>.

## II. Agrarmarktorganisatorische Maßnahmen

Die zweite Kategorie bilden die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen. Hiervon sind alle Regelungen erfasst, die sich der Agrarmarktorganisation im Sinne des Art. 40 Abs.1 AEUV widmen. Nach der rechtlichen Einordnung und Konkretisierung der Kategorie, die einen Überblick über das Agrarmarktorganisationsrecht verschafft (1.), werden regulierende (2. a)), das Agrarkartellrecht betreffende (2. b)) und marktstützende (2. c)) agrarmarktorganisatorische Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge auf ihre Risikovorsorgeelemente hin untersucht.

### 1. Rechtliche Einordnung und Konkretisierung der Kategorie „agrarmarktorganisatorische Maßnahmen“

Normativer primärrechtlicher Ausgangspunkt dieser Kategorie ist Art. 40 Abs.1 AEUV, der die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte<sup>358</sup> dem Unionsgesetzgeber auferlegt. Hierzu mussten zunächst einzelstaatliche Marktordnungen ersetzt werden (vgl. Art. 43 Abs. 1

---

356 Prämiensubventionen, Investitionsbeihilfen, Steuervergünstigungen für Ernteversicherungen.

357 Ex-post-bezogene Beihilfen, Steuervergünstigungen.

358 Vertiefende Literatur zum Agrarmarktorganisationsrecht: *Mögele/Erlbacher* (Hrsg.), *Single Common Market Organisation* (Kommentierung der GMO-VO); *Busse*, *Zu Entstehung und Inhalt der VO (EG) Nr.1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte (Einheitliche GMO)*, in: *Calliess/Härtel/Veit* (Hrsg.), *Jahrbuch des Agrarrechts* Bd. VIII, 3 (3 ff.); *Busse*, in: *Dombert/Witt* (Hrsg.), *Agrar-*

AEUV<sup>359</sup>). Neben der Ersetzung durch eine europäische Marktordnung (UAbs. 2 lit. c)) können gemeinsame Wettbewerbsregeln (UAbs. 2 lit. a)) erlassen werden.<sup>360</sup> Zentrales Regelwerk für die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen ist die GMO-VO, durch die die Europäische Union die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte umsetzt. Für die Kategorie der agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen der öffentlichen Risikoversorge sind insbesondere regulierende, agrarkartellrechtliche und marktstützende Maßnahmen von Bedeutung. Unter regulierenden Maßnahmen werden in dieser Bearbeitung solche verstanden, die an die in § 3 beschriebene Agrarmarktstruktur anknüpfen. Die agrarkartellrechtlichen Maßnahmen unterfallen den in Art. 40 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a) AEUV gemeinsamen Wettbewerbsregeln und umfassen kartellrechtliche Ausnahmen spezifisch für den Agrarsektor. Die marktstützenden Maßnahmen knüpfen an Marktstörungen an, die sich auf Preisverfall oder Preissteigerung begründen können, und zielen auf Preis- bzw. Marktstabilisierung ab.<sup>361</sup> Neben der GMO-VO ist auf Unionsebene die UTP-Richtlinie<sup>362</sup> für die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen relevant, die ein Verbot unlauterer Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette zum Gegenstand hat. Auf mitgliedstaatlicher Ebene sind in Deutschland zwei Gesetze für die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen der öffentlichen Risikoversorge wesentlich. Zum einen das das originäre nationale Agrarmarktrecht<sup>363</sup> durch ein „Agrarmarktdurchführungsrecht“ ersetzende<sup>364</sup> Marktorganisationsgesetz (MOG)<sup>365</sup>. Und zum anderen das Agrarorganisationen-und-Lieferket-

---

recht, § 27; *Norer/Bloch*, in: Dausen (Begr.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, G. Agrarrecht Rn. 86 ff.

359 *Martinez*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 40 AEUV Rn. 2.

360 Die Aufzählung der Organisationsformen in UAbs. 2 ist abschließend und ist nach Maßnahmenintensität gelistet, s. *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 40 AEUV Rn. 1f.

361 Art. 219 GMO-VO sowie Erwägungsgründe 10 und 185 der GMO-VO.

362 RL (EU) Nr. 2019/633 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17.4.2019 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette (ABL L 111/59 v. 25.4.2019).

363 S. hierzu vertiefend *Busse*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 26 Rn. 232 ff.

364 *Busse*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 26 Rn. 13.

365 Marktorganisationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 7.11.2017 (BGBl. I S. 3746).

ten-Gesetz (AgrarOLkG)<sup>366</sup>, das die Fortführung des Agrarmarktstrukturgesetzes darstellt und die staatliche Anerkennung von Agrarorganisationen<sup>367</sup> sowie die Umsetzung der UTP-Richtlinie<sup>368</sup> regelt.

## 2. Herausarbeitung des Risikovororgeelements der agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen anhand einzelner agrarrechtlicher Regelungen

In einem zweiten Schritt wird nun das Element der Risikovororge der agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen – unterteilt in die Unterkategorien regulierend, agrarkartellrechtlich und marktstützend – anhand einzelner agrarrechtlicher Regelungen herausgearbeitet. Hierzu werden zunächst Rechtsrahmen und Regelungsinhalt dargestellt und sodann der Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor normativ anhand der gesetzgeberischen Zwecksetzung der jeweiligen Regelung ausgemacht, um so die Art der Risikosteuerung zu identifizieren.

### a) Regulierende agrarmarktorganisatorische Maßnahmen

#### aa) Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken

##### (1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Die erste regulierende Maßnahme ist die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken<sup>369</sup> durch die UTP-Richtlinie. Art. 3 UTP-Richtlinie listet einen Katalog unlauterer Handelspraktiken, die durch die Mitgliedstaaten zu verbieten sind. Hierzu zählen beispielsweise kurzfristige Stornierungen, verspätete Zahlungen und Zahlungen der Lieferant:innen für verschiedene

---

366 Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz) in der Fassung der Bekanntmachung v. 24.8.2021 (BGBl. I S. 4036).

367 Teil 2 „Agrarorganisationen“ des AgrarOLkG.

368 Teil 3 „Unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette“ des AgrarOLkG.

369 Vertiefend hierzu *Ackermann*, Wohlgeordnetes Agrarwettbewerbsrecht mit Blick auf Erzeugerorganisationen und unlautere Handelspraktiken, S.190 ff. sowie spezifisch zur UTP-Richtlinie S. 274 ff.

Dienstleistungen oder aufgetretene Kosten bzw. Einbußen.<sup>370</sup> Die nationale Umsetzung findet sich in den §§ 10 ff. AgrarOLkG.

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Die Verbote der UTP-Richtlinie tragen der in § 3 beschriebenen Agrarmarktstruktur insoweit Rechnung, als dass die strukturbedingte „hohe Wahrscheinlichkeit“ unlauterer Handelspraktiken durch sie reduziert wird.<sup>371</sup> Mithin wirkt die UTP-Richtlinie der nachteiligen Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe entgegen und bezweckt dadurch einen positiven Effekt auf die Einkommenssituation derselben,<sup>372</sup> die elementar für deren Existenz ist. Die Regelung knüpft an den systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ an.

bb) Regulierung von Vertragsverhältnissen

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Die zweite regulierende Maßnahme ist die Regulierung von Vertragsverhältnissen in den Art. 125, 148 und 168 GMO-VO. „[D]ie aus dem EU-Milchpaket von 2012 stammende Milch bezogene Bestimmung“ des Art. 148 GMO-VO stellt das „Vorbild“ für die Regulierung von Vertragsverhältnissen dar.<sup>373</sup> Insbesondere können die Schriftform und Vertragsinhalte wie Preis- und Mengenfestsetzungen vorgeschrieben werden (vgl. Art. 148 Abs. 2 GMO-VO). Auf mitgliedstaatlicher Ebene regelt § 53 AgrarOLkG eine Verordnungsermächtigung des BMEL für die Gestaltung von Vertragsbeziehungen zwischen Erzeuger:innen und Verarbeiter:innen von Agrarerzeugnissen entsprechend unionsrechtlicher Bestimmungen.

---

370 Vgl. Teil 3 „Unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittellieferkette“ des AgrarOLkG.

371 Erwägungsgrund 1 der UTP-Richtlinie.

372 Vgl. Umkehrschluss aus Erwägungsgrund 7 der UTP-Richtlinie.

373 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Drucksache 18/8235 – v. 1.6.2016, BT-Drs. 18/8646, S. 11.

(2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Die Regulierung von Vertragsverhältnissen hat die Verbesserung der in § 3 beschriebenen agrarmarktstrukturbedingten nachteiligen Marktposition landwirtschaftlicher Betriebe auf dem Agrarmarkt zum Ziel.<sup>374</sup> Wie auch die UTP-Richtlinie wird damit mittelbar ein positiver Effekt auf die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe bezweckt, die für deren Existenz von maßgeblicher Bedeutung ist. Die Regelung knüpft an den systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ an.

b) Agrarmarktorganisatorische Maßnahmen des Agrarkartellrechts

aa) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Der zweiten Unterkategorie der agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen unterfällt das Agrarkartellrecht<sup>375</sup> als Ganzes. Es ist daher zunächst das grundlegende Verhältnis von Agrarmarktorganisationsrecht und Kartellrecht zu erläutern. Wie bereits im Agrarbeihilfenrecht<sup>376</sup> im Rahmen der finanzwirksamen Maßnahmen dargestellt wurde, besitzt Art. 42 AEUV für dieses Verhältnis aufgrund der Zuordnung des Agrarkartellrechts zu den gemeinsamen Wettbewerbsregeln (vgl. Art. 40 UAbs. 2 lit. a) AEUV) eine tragende Rolle. Hiernach findet das Kapitel über die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als dass das Europäische Parlament und der Rat dies unter Berücksichtigung der Ziele des Art. 39 AEUV im Rahmen des Art. 43 Abs. 2 AEUV und gemäß dem dort vorgesehenen Verfahren bestimmt. Regelungen hinsichtlich des so zu bestimmenden Agrarkartellrechts trifft die GMO-VO. Nachdem Art. 206 GMO-VO die

---

374 Vgl. Erwägungsgrund 127 der GMO-VO, der auf einen funktionierenden Wettbewerb und das freie Aushandeln der grundlegenden Bedingungen verweist und damit auf das Gefälle der Wettbewerber:innen anspielt.

375 Vertiefende Literatur zum Agrarkartellrecht: *Ackermann*, Wohlgeordnetes Agrarwettbewerbsrecht mit Blick auf Erzeugerorganisationen und unlautere Handelspraktiken, S. 56 ff. und 139 ff.

376 S. hierzu den Abschnitt zu den finanzwirksamen Maßnahmen: Teil II § 4 B. I. 1. c).

grundsätzliche Anwendbarkeit der Art. 101-106 AEUV erklärt,<sup>377</sup> normieren Art. 209<sup>378</sup>, 210<sup>379</sup> und 210a<sup>380</sup> GMO-VO eng auszulegende Ausnahmen von dem Kartellverbot aus Art. 101 AEUV. Das Missbrauchsverbot einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 102 AEUV) bleibt unberührt.<sup>381</sup> Im Kontext marktorganisatorischer Maßnahmen der öffentlichen Risikoversorge ist insbesondere auf die Ausnahme des Art. 209 Abs. 1 UAbs. 2 GMO-VO einzugehen, wonach Art. 101 Abs. 1 AEUV keine Anwendung findet auf Vereinbarungen, Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben, Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben oder Vereinigungen dieser Erzeugervereinigungen oder gem. Art. 152<sup>382</sup> oder Art. 161 GMO-VO anerkannten Erzeugerorganisationen oder gem. Art. 156<sup>383</sup> GMO-VO anerkannten Vereinigungen von Erzeugerorganisationen, soweit sie die Erzeugung oder den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder die Benutzung gemeinschaftlicher Einrichtungen für die Lagerung, Be- oder Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse betreffen. Die Ziele des Art. 39 Abs. 1 AEUV dürfen durch sie jedoch nicht gefährdet werden (Art. 209 Abs. 1 UAbs. 2 GMO-VO).

---

377 Vgl. *Mögele/Sitar*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 1, 2. Teil, Sonderbereiche, C. Landwirtschaft Rn. 8, 17 ff.

378 Vertiefende Kommentierungen des Artikels a. F. bei *Erlbacher*, in: *Mögele/Erlbacher* (Hrsg.), Single Common Market Organisation, Art. 176 CR (EC) No 1234/2007; *Mögele/Sitar*, in: MüKo Wettbewerbsrecht Bd. 1, 2. Teil, Sonderbereiche, C. Landwirtschaft Rn. 32 ff.

379 Vertiefende Kommentierungen des Artikels a. F. bei *Mögele/Sitar*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 1, 2. Teil, Sonderbereiche, C. Landwirtschaft Rn. 66 ff.

380 Zu dessen Einführung durch Art. 1 Nr. 60 der VO (EU) Nr. 2021/2117 *Martinez*, Nachhaltige GAP durch weitgehende kartellrechtliche Freistellung, beckblog v. 2.1.22, abrufbar unter: <https://community.beck.de/2022/01/02/nachhaltige-gap-durch-weitgehende-kartellrechtliche-freistellung> (zuletzt abgerufen am 22.9.2023).

381 *Bittner*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo* (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 42 AEUV Rn. 6; v. *Rintelen*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 42 AEUV Rn. 17; *EuGH*, Urt. v. 12.12.1995, Rs. C-399/93, *Oude Luttikhuis u. a./Vereiniged Coöperatieve Melkindustrie Coberco*, ECLI:EU:C:1995:434, Slg. 1995, I-4515 (I-4527 Rn. 23).

382 Vertiefende Kommentierungen des Artikels a. F. bei v. *Rintelen*, in: *Mögele/Erlbacher* (Hrsg.), Single Common Market Organisation, Art. 122 CR (EC) No 1234/2007; *Mögele/Sitar*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 1, 2. Teil, Sonderbereiche, C. Landwirtschaft Rn. 20 ff.

383 Vertiefende Kommentierungen des Artikels bei v. *Rintelen*, in: *Mögele/Erlbacher* (Hrsg.), Single Common Market Organisation, Art. 127 CR (EC) No 1234/2007; *Mögele/Sitar*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 1, 2. Teil, Sonderbereiche, C. Landwirtschaft Rn. 20 ff.

Hierin verwirklicht sich das nach dem Vorbild des § 28 GWB geschaffene „Genossenschaftsprivileg“<sup>384</sup> im Unionsrecht.<sup>385</sup> Auf mitgliedstaatlicher Ebene regelt Teil zwei des AgrarOLkG die staatliche Anerkennung der Agrarorganisationen.

bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Wie im Rahmen der regulierenden agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge setzt die kartellrechtliche Freistellung von Agrarorganisationen an der Verbesserung der agrarmarktstrukturbedingten nachteiligen Marktposition landwirtschaftlicher Betriebe (systemischer Risikofaktor „Marktgeschehen“) an. Tatbestandliche Zielsetzungen der Erzeugerorganisationen sind unter anderem die Bündelung des Angebots und die Stabilisierung der Erzeugerpreise.<sup>386</sup> Die kartellrechtlichen Freistellungen zielen mithin auf „tragbare Wettbewerbsbedingungen“ ab, indem sie das quantitative Missverhältnis zwischen Erzeuger:innen und Verarbeiter:innen abbauen.<sup>387</sup> Die Steuerung des systemischen Risikofaktors „Marktgeschehen“ erfolgt durch Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe.

c) Marktstützende agrarmarktorganisatorische Maßnahmen

aa) Öffentliche Intervention

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Die in den Art. 8 ff. GMO-VO geregelte öffentliche Intervention stellt eine marktstützende agrarmarktorganisatorische Maßnahme dar. Eine öffentli-

---

384 *Busse*, Die Stellung der Molkereigenossenschaften im Agrarkartellrecht, WUV 2016, 154 (155); *Buth*, in: Loewenheim/Meessen/Riesenkampff/Kersting/Meyer-Lindemann (Hrsg.), Kartellrecht-Kommentar, 5. Teil Rn. 27, 29, 48; *Busse*, in: Busche/Röhling (Hrsg.), KK-Kartellrecht, § 28 Rn. 107 ff.

385 *Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 AEUV Rn. 9.

386 Vgl. Art. 152 Abs. 1 c) und Art. 161 Abs. 1 a) GMO-VO. Vgl. auch Erwägungsgrund 131 der GMO-VO.

387 *Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 42 AEUV Rn. 4; vgl. *Busse*, in: Schulte/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht, § 26 Rn. 330.

che Intervention liegt vor, wenn Erzeugnisse von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten angekauft und von diesen bis zu ihrem Absatz gelagert werden (Art. 8 lit. a) GMO-VO). Sie kann nur bzw. muss (für Weichweizen, Butter und Magermilchpulver) in den in Art. 12 GMO-VO vorgegebenen Zeiträumen eröffnet werden (Art. 13 GMO-VO). Die öffentlich angekauften und eingelagerten Erzeugnisse<sup>388</sup> müssen dabei ihren Ursprung in der Europäischen Union haben (Art. 9 GMO-VO). Des Weiteren regeln die Art. 14-16 GMO-VO Preisfestsetzung, Absatz und die Veröffentlichung von Interventionsinformationen eingelagerter Erzeugnisse. Ein sozialpolitischer Aspekt findet sich in der Absetzung der eingelagerten Erzeugnisse durch die Zurverfügungstellung von Nahrungsmitteln an Bedürftige (Art. 16 Abs. 2 GMO-VO). Es handelt sich bei den genannten Bestimmungen um eine „abgespeckte“ Version der in der Vergangenheit praktizierten Markt- und Preisstützung<sup>389</sup>. Allerdings greifen die Interventionsregelungen der GMO-VO erst nach Erreichen der in Art. 7 GMO-VO festgelegten Referenzschwellenwerte. Die Finanzierung erfolgt gem. Art. 16 Abs. 1 lit. a) VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Agrarreserve. Auf deutscher Ebene ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung die für die Intervention zuständige Marktordnungsstelle (vgl. § 7 und § 3 MOG).

## (2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Ziel der öffentlichen Intervention ist die Marktstabilisierung.<sup>390</sup> Die Marktstabilisierung begrenzt zugleich die Preisvolatilität,<sup>391</sup> die durch Liquiditätseingpässe zu Existenzgefährdungen der landwirtschaftlichen Betriebe führen kann.<sup>392</sup> Anknüpfungspunkt ist der systemische Risikofaktor „Marktgeschehen“.

---

388 Art. 11 GMO-VO: Weichweizen, Hartweizen, Gerste und Mais, Rohreis und frisches oder gekühltes Rindfleisch bestimmter KN-Codes sowie Butter und Magermilchpulver, dass die dort genannten Maßgaben erfüllt.

389 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (30).

390 Erwägungsgrund 10 der GMO-VO.

391 *Von Ledebur/Schmitz*, Preisvolatilität auf landwirtschaftlichen Märkten, April 2011, S. 55.

392 Vgl. *Brümmer*, Preisvolatilität auf Agrarmärkten, Discussion Paper Nr. 196 der Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) 2021, S. 6.

bb) „Sicherheitsnetz“ der GMO-VO

(1) Allgemeiner Rechtsrahmen und Regelungsinhalt

Die Gemeinsame (Agrar-) Marktordnung enthält darüber hinaus außergewöhnliche Marktstützungsmaßnahmen, die gemeinhin aufgrund ihrer Funktionsweise als „Sicherheitsnetz“ bezeichnet werden.<sup>393</sup> Dieses Sicherheitsnetz ist in den Art. 219 ff. GMO-VO geregelt.

Art. 219 Abs. 1 UAbs. 1 GMO-VO ermächtigt die Kommission, die erforderlichen Maßnahmen zur Bereinigung einer existenten oder drohenden Marktstörung in Form delegierter Rechtsakte (Art. 290 AEUV) zu erlassen. Die existente oder drohende Marktstörung muss erheblich sein und kann durch erhebliche Preissteigerungen oder -rückgänge auf Binnen- oder Außenmärkten oder andere Ereignisse oder Umstände hervorgerufen werden. Dabei muss sich ein Andauern oder eine Verschlechterung der so beschriebenen Marktsituation abzeichnen. Weitere Voraussetzung für den Erlass dieser „Maßnahmen gegen Marktstörung“ ist, dass die internationalen Handelsvereinbarungen (insbesondere WTO-Vorgaben) eingehalten werden. Die „Erforderlichkeit“ der Maßnahme bemisst sich zunächst an der Unzulänglichkeit der bestehenden „gewöhnlichen“ Maßnahmen der GMO-VO respektive daran, dass diese sich als unzureichend oder unpassend<sup>394</sup> erweisen. Weiter sind insbesondere die in Art. 39 Abs. 1 AEUV genannten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik maßgebend.<sup>395</sup> Zu den möglichen Maßnahmen zählen insbesondere die Abwandlung und Ausweitung der bestehenden GMO-VO-Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Verringerung der Erzeugung (Art. 219 Abs. 1 UAbs. 4 GMO-VO). Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere im Rahmen der Milchmarktstörungen in den Jahren 2014-2016 Gebrauch gemacht.<sup>396</sup>

---

393 Vgl. *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Art. 40 AEUV Rn. 20; *Martínez*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 40 AEUV Rn. 18.

394 Eingefügt durch Art. 1 Nr. 64 der VO (EU) Nr. 2021/2117.

395 *Mögele*, in: *Mögele/Erlbacher* (Hrsg.), Single Common Market Organisation, Art. 186-188 CR (EC) No 1234/2007 Rn. 13.

396 Vgl. Delegierte VO (EU) Nr. 2016/1612 der Kommission vom 8.9.2016 zur Gewährung einer Beihilfe zur Verringerung der Milcherzeugung (ABL L 242/4 v. 9.9.2016). *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: *Martínez* (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (34). Die ausdrückliche Zulässigkeit der Maßnahmen zur Verringerung der Erzeugung wurden jedoch erst 2021 durch Art. 1 Nr. 64 der VO (EU) Nr. 2021/2117 eingefügt.

Art. 220 Abs.1 lit. a) GMO-VO ermöglicht es der Europäischen Kommission außergewöhnliche Marktstützungsmaßnahmen für die in dessen Absatz 2 genannten Sektoren zu erlassen, um Beschränkungen des freien Warenverkehrs innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union Rechnung zu tragen, die sich aus der Anwendung von Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung von Tierseuchen oder Pflanzenschädlingen<sup>397</sup> ergeben können. Die Regelung bietet insoweit einen gewissen Anreiz, Tierseuchen und Pflanzenschädlinge bereits in einem frühen Stadium konsequent zu bekämpfen, indem durch Gewährung von entsprechenden Marktstützungsmaßnahmen die wirtschaftlichen Auswirkungen konsequenter Bekämpfungsmaßnahmen abgemildert werden. Grundsätzlich kann auch Art. 220 GMO-VO Grundlage finanzwirksamer Maßnahmen sein. Die Finanzierung erfolgt gem. Art. 16 Abs. 1 lit. b) VO (EU) Nr. 2021/2116 über die Agrarreserve.

Eine weitere außergewöhnliche Maßnahme der Marktstützung ist in der in Art. 222 GMO-VO geregelten Ermächtigung zum Erlass eines Durchführungsrechtsaktes (Art. 291 AEUV) zu erblicken, der die Anwendung des Art. 101 Abs.1 AEUV auf Vereinbarungen und Beschlüsse von anerkannten Agrarorganisationen unter den dort genannten Voraussetzungen ausschließt. Insbesondere müssen die Vereinbarungen und Beschlüsse auf die Sektorstabilisierung abzielen. Die Marktstörung ist in diesem Fall als ein schweres Ungleichgewicht auf den Agrarmärkten definiert (vgl. Art. 222 Abs.1 GMO-VO). Auch diese außergewöhnliche Marktstabilisierungsmaßnahme wurde im Rahmen der Milchmarktstörungen in den Jahren 2014-2016 angewendet.<sup>398</sup>

## (2) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Wie bereits aus dem Namen der marktstützenden agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen sowie aus den Tatbeständen der Art. 219 ff. GMO-VO hervorgeht, sind die marktstützenden Maßnahmen auf die Stabilisierung

---

397 Neu eingeführt durch Art. 1 Nr. 65 der VO (EU) Nr. 2021/2117.

398 *Mögele*, Agrarkrisen und ihre Behandlung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Martinez (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts Bd. XV, 27 (36). Vgl. DurchführungsVO (EU) Nr. 2016/559 der Kommission vom 11.4.2016 zur Genehmigung von Vereinbarungen und Beschlüssen über die Planung der Erzeugung im Sektor Milch und Milcherzeugnisse (ABl. L 96/20 v. 12.4.2016).

des Agrarmarktes angelegt. Die Marktstörung ist Symptom des systemischen Risikofaktors „Marktgeschehen“, kann originär jedoch auf jegliche systemische Risikofaktoren zurückgehen. Mit Blick auf die marktstützende Maßnahme im Zusammenhang mit Tierseuchen und Pflanzenschädlingen (Art. 220 GMO-VO) tritt mittelbar neben den systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“ auch der systemische Risikofaktor „Krankheiten und Schädlingsbefall“ als tatbestandlicher Bezugspunkt der Maßnahme. Im Rahmen der marktstützenden Maßnahme im Zusammenhang mit einem schweren Marktungleichgewicht (Art. 222 GMO-VO) stellt ebenfalls die Marktstabilisierung die Art der Risikosteuerung dar – allein mit dem Unterschied, dass hierbei gebündelte Maßnahmen Privater die Stabilisierung vollziehen.<sup>399</sup>

### 3. Zusammenfassung der Risikovorsorgeelemente der agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die in Art. 40 Abs. 1 AEUV vorgeschriebene Agrarmarktorganisation durch die GMO-VO verwirklicht wird, sodass die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen ihren Ausgangspunkt maßgeblich in der GMO-VO besitzen. Die agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge lassen sich in regulierende, agrarkartellrechtliche und marktstützende Maßnahmen unterteilen. Bezugspunkt ist für alle agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen der systemische Risikofaktor „Marktgeschehen“, selbst wenn originär andere systemische Risikofaktoren zur Preisvolatilität auf dem Agrarmarkt führen können. Hinsichtlich der Art der Risikosteuerung zeigen sich zwei Elemente. Die beiden Unterkategorien „Regulierung“ und „Agrarkartellrecht“ setzen an der in § 3 beschriebenen agrarmarktstrukturbedingten nachteiligen Wettbewerbsposition der landwirtschaftlichen Betriebe an und haben die Verbesserung ihrer Marktposition zum Ziel. Insoweit kann eine unterstützende Überführung der Landwirtschaft in den freien Wettbewerb durch diese Maßnahmen angenommen werden, indem die nachteiligen Agrarmarktstrukturen für die landwirtschaftlichen Betriebe agrarmarktorganisatorisch ausgeglichen werden.<sup>400</sup> Mittelbar wird in dieser Weise auch

---

399 Vgl. Erwägungsgrund 191 der GMO-VO.

400 Vgl. *Steding*, Das Agrarrecht, ZRP 2004, 7 (9): „Es muss jedoch ein neuer Ansatz gefunden werden, der das Agrarrecht zumindest in seinen Hauptwirkungsrichtungen

die Verbesserung der Einkommenssituation gefördert, indem die Wettbewerbsfolgen wie Preisvolatilität abgemildert werden<sup>401</sup>. Die dritte Unterkategorie, die marktstützenden Maßnahmen, haben die Marktstabilisierung zum Ziel und verringern so die Auswirkungen der Preisvolatilität,<sup>402</sup> die durch Liquiditätsengpässe zu Existenzgefährdungen führen kann.

### III. Institutionelle Maßnahmen

Die dritte Kategorie bilden die institutionellen Maßnahmen. Hiervon sind alle Regelungen erfasst, die der Errichtung öffentlicher risikosteuernder Institutionen dienen. Die rechtliche Einordnung und Konkretisierung der Kategorie wird aufgrund der Unterschiedlichkeit der Maßnahmen kurz gehalten (1.) Auf ihre Risikovorsorgeelemente werden die Einrichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit (2. a)), Maßnahmen der Tierseuchenbekämpfung sowie Pflanzenschutz- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen (2. b)), Tierseuchenkassen (2. c)), die Landwirtschaftliche Rentenbank (2. d)) und die Marktinformationsberichterstattung (2. e)) als institutionelle Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge untersucht.

#### 1. Rechtliche Einordnung und Konkretisierung der Kategorie „institutionelle Maßnahmen“

Die Kategorie der institutionellen Maßnahmen beschreibt, wie bereits erläutert, die Errichtung öffentlicher risikosteuernder Institutionen, wobei der Begriff „Institution“ sehr weit zu verstehen ist. Das bedeutet, dass bei Maßnahmen dieser Kategorie neben Rechtsrahmen und Regelungsinhalt auch das „Öffentliche“ an der Institution selbst und der entsprechenden Risikosteuerung herausgearbeitet werden muss. Die institutionellen Maß-

---

gen wieder in die Bahnen der Marktwirtschaft drängt.“ Vgl. auch *Martinez*, Kartellrecht und Agrarpolitik, NZKart 2018, 245 (246): „Es mag paradox klingen: Die Begrenzung des Wettbewerbs durch die Omnibus-Verordnung ist ein notwendiger Zwischenschritt weg vom System des staatlichen hin zu einem marktbasieren Risikomanagements mit einem wettbewerbsorientierten Agrarmarkt.“

401 Vgl. *Martinez*, Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht, EuZW 2010, 368 (372 f.) zum französischen Modell der Interprofessionen mit Verweis auf Pressemitteilung des französischen Landwirtschaftsministeriums.

402 Vgl. hierzu *Brümmer*, Preisvolatilität auf Agrarmärkten, Discussion Paper Nr. 196 der Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO), Halle (Saale) 2021, S. 6.

nahmen beinhalten häufig finanzwirksame Elemente. Dennoch liegt der Fokus auf der Errichtung von Institutionen, deren Aufbau oder deren „Output“, wie beispielsweise Entschädigungszahlungen oder Vergünstigungen, durch finanzwirksame Maßnahmen unterstützt wird. Aufgrund der Vielgestaltigkeit erfolgen nähere Ausführungen unter Abschnitt 2. bei den jeweiligen Institutionen selbst.

## 2. Herausarbeitung des Risikovorsorgeelements der institutionellen Maßnahmen anhand einzelner agrarrechtlicher Regelungen

In einem zweiten Schritt wird nun das Element der Risikovorsorge der institutionellen Maßnahmen anhand einzelner agrarrechtlicher Regelungen herausgearbeitet. Hierzu werden zunächst Rechtsrahmen und Regelungsinhalt dargestellt. Wie bereits beschrieben, bedarf es im Rahmen dieser Kategorie der Herausarbeitung des jeweilig „Öffentlichen“ an der „Institution“ selbst und der entsprechenden Risikosteuerung. Der Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor wird normativ anhand der gesetzgeberischen Zwecksetzung der jeweiligen Maßnahme aufgezeigt.

### a) Fonds auf Gegenseitigkeit und Einkommensstabilisierungsinstrument

#### aa) Allgemeiner Rechtsrahmen, Regelungsinhalt und das „Öffentliche“ der Maßnahmen

Art. 36 Abs. 1 lit. b) und lit. c) ELER-VO ermöglichte in der Förderperiode 2014-2022 die Einrichtung sog. Fonds auf Gegenseitigkeit. Nach Art. 36 Abs. 3 ELER-VO handelte es sich bei einem Fonds auf Gegenseitigkeit um ein vom Mitgliedstaat nach nationalem Recht zugelassenes System, mit dem sich die beigetretenen landwirtschaftlichen Betriebe absichern können, indem ihnen für wirtschaftliche Einbußen aufgrund widriger Witterungsverhältnisse, des Ausbruchs einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, eines Schädlingsbefalls, eines Umweltvorfalls oder eines erheblichen Einkommensrückgangs Entschädigungen gewährt werden. Zu unterscheiden war zwischen dem Fonds aus Art. 36 Abs. 1 lit. b) i. V. m. Art. 38 ELER-VO und demjenigen aus Art. 36 Abs. 1 lit. c) i. V. m. Art. 39 ELER-VO. Erste-

rer entsprach in fast identischer Weise den oben beschriebenen<sup>403</sup> Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen des Art. 36 Abs. 1 lit. a) ELER-VO. Letzterer, das sog. Einkommensstabilisierungsinstrument, wirkte ähnlich einer Einkommensversicherung.<sup>404</sup> Die Möglichkeit der Einführung der beiden Fonds wurde unterstützt durch eine finanzwirksame Maßnahme in Gestalt einer kofinanzierten Beihilfe für die Verwaltungskosten im Rahmen der Fondserrichtung, für die Beträge, die vom Fonds als finanzielle Entschädigung an die landwirtschaftlichen Betriebe ausgezahlt werden, sowie für etwaige Darlehenszinsen. Die ELER-Förderung des Fonds auf Gegenseitigkeit gem. Art. 36 Abs. 1 lit. b) i. V. m. Art. 38 ELER-VO wurde in der Förderperiode 2014-2022 lediglich von Frankreich, Italien und Rumänien umgesetzt. Das Einkommensstabilisierungsinstrument wurde lediglich in den Mitgliedstaaten Italien, Ungarn<sup>405</sup> und Spanien in ihren (regionalen) Entwicklungsprogrammen aufgenommen, allerdings nicht in die Praxis umgesetzt.<sup>406</sup>

In der Förderperiode 2023-2027 regelt Art. 76 Abs. 3 lit. b) GAP-Strategieplan-VO eine Unterstützung der Finanzbeiträge für Fonds auf Gegenseitigkeit. Gewährt ein Mitgliedstaat diese Unterstützung so hat er gem. Art. 76 Abs. 4 lit. c) GAP-Strategieplan-VO Vorschriften über die Errichtung und Verwaltung der Fonds auf Gegenseitigkeit zu regeln. Begrifflich hält die Legaldefinition der Fonds auf Gegenseitigkeit in Art. 3 Nr. II GAP-Strategieplan-VO in weiten Teilen an der in der ELER-VO normierten Legaldefinition fest. Allerdings wird die Institution begrifflich abstrakter ausgestaltet, indem nunmehr für abstrakte „wirtschaftliche Einbußen“ Entschädigungen gewährt werden. Eine Einschränkung erfolgt über Art. 76 Abs. 2 GAP-Strategieplan-VO hinsichtlich der begleitenden finanzwirksamen Maßnahme. Diese kann nur gewährt werden, wenn sie aktiven Landwirt:innen bei der Bewältigung von außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken im Zusammenhang mit ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit helfen und zur Verwirklichung eines oder mehre-

---

403 Vgl. Teil II § 4 B. I. 2. a) cc).

404 Vgl. *Offermann/Efken/Ellßel/et al.*, Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft (Thünen Working Paper 72), April 2017, S. 32.

405 Ungarn verfügt über ein notifizierungspflichtiges Einkommensstabilisierungsinstrument, vgl. Bericht des BMEL und der Länder zu TOP „Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft“ für AMK September 2018, S. 115.

406 *Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz*, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020, April 2018, S. 43 Fn. 34; *Bardaji/Garrido*, State of play of Risk Management tools implemented by Member States during the period 2014-2020, März 2016, 74.

rer der spezifischen Ziele gemäß Art. 6 Abs. 1 und 2 GAP-Strategieplan-VO beitragen.

In Deutschland wurde in keiner der beiden betrachteten Förderperiode von den unionsrechtlichen Möglichkeiten aufgrund des hohen administrativen Aufwandes<sup>407</sup> kein Gebrauch gemacht. Für den Fall der Umsetzung bietet sich aufgrund der Kontrollpflichten (vgl. Art. 38 Abs. 2 ELER-VO, Art. 76 GAP-Strategieplan-VO) die Ausgestaltung des Fonds als juristische Person des öffentlichen Rechts an. Insoweit ist hierin das „Öffentliche“ zu erblicken.

#### bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Die Förderung der Finanzbeiträge der Fonds auf Gegenseitigkeit ist im Rahmen der ELER-VO unter der Überschrift „Risikomanagement“ normiert. Im Rahmen der GAP-Strategieplan-VO ist Art. 76 mit „Risikomanagementinstrumente“ betitelt. Die mit den Fonds auf Gegenseitigkeit zusammenhängenden finanzwirksamen Maßnahmen knüpften im Rahmen der Förderperiode 2014-2022 tatbestandlich an die systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“ sowie „Krankheiten und Schädlingsbefall“ an. Das Einkommensstabilisierungsinstrument differenzierte tatbestandlich nicht zwischen den systemischen Risikofaktoren, sodass hier auch die systemischen Risikofaktoren „Marktgeschehen“ und „rechtliche Rahmenbedingungen“ Bezugspunkt bzw. Ursache des Einkommensrückgangs sein konnten. In der Förderperiode 2023-2027 knüpfen die Fonds auf Gegenseitigkeit an der Bewältigung von außerhalb ihrer Kontrolle liegenden Produktions- und Einkommensrisiken im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit an. Die Fonds auf Gegenseitigkeit bezwecken durch die Entschädigungszahlungen im Falle von wirtschaftlichen Einbußen bzw. erheblichen Einkommensrückgängen eine Stabilisierung der Einkommen.<sup>408</sup>

---

407 Vgl. GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 2.0, S. 322.

408 Vgl. Erwägungsgrund 30 der ELER-VO. Zur Weiterführung des Instruments vgl. Erwägungsgrund 82 der GAP-Strategieplan-VO.

b) Maßnahmen der Tierseuchenbekämpfung sowie Pflanzenschutz- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen

aa) Allgemeiner Rechtsrahmen, Regelungsinhalt und das „Öffentliche“ der Maßnahmen

Unter Zugrundelegung eines weiten Verständnisses des „Institutionenbegriffs“ zeichnen sich die nachfolgenden institutionellen Maßnahmen durch die Schaffung von Rechtsgrundlagen für öffentlich-rechtliche Maßnahmen aus, die der Vorbeugung von Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten dienen. Aufgrund der natürlichen Produktionsmittel der Landwirtschaft besteht ein ausreichend spezifisch unmittelbarer Zusammenhang der Maßnahmen zur Landwirtschaft.<sup>409</sup>

Hinsichtlich der Bekämpfung von Tierseuchen regelt das TierGesG in seinem Abschnitt zwei „Maßnahmen zur Vorbeugung von Tierseuchen und deren Bekämpfung“. Enthalten sind hierin Anzeigepflichten, Maßnahmen zur Ermittlung einer Tierseuche und weitreichende Verordnungsermächtigungen des BMEL. Abschnitt drei regelt darüber hinaus besondere Schutzmaßnahmen wie die Ausweisung von Schutzgebieten oder das Tierseuchen-Monitoring.

Hinsichtlich der Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten und Schadorganismen ermächtigt § 6 PflSchG das BMEL, Verordnungen zu erlassen, die das Vernichten, Entseuchen oder Entwesen von Befallsgegenständen und das Entseuchen oder Entwesen des Bodens anordnen (Nr. 5) oder die die Nutzung befallener, befallsverdächtiger oder befallsgefährdeter Grundstücke beschränken oder untersagen (Nr. 7). Darüber hinaus regelt § 4 PflGesG eine Verordnungsermächtigung für Maßnahmen gegen die Ein- und Verschleppung und Ansiedlung von Schadorganismen.

---

409 Vgl. § 1 Nr. 1 PflSchG, der die Kulturpflanze hervorhebt, sowie Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Pflanzengesundheit v. 12.2.2021, BT-Drs. 132/21, S. 17 nimmt ebenfalls ausdrücklich Bezug auf die Landwirtschaft: „Eine Einschleppung oder Verschleppung dieser gefährlichen Schadorganismen stellt ein besonders hohes Risiko für die landwirtschaftliche Urproduktion, die Sicherstellung der Ernten und der Ernährung, aber auch für die Kulturlandschaft, für Wälder und für Pflanzen in der freien Natur dar.“

bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Wie bereits dem vollzitierten Titel des TierGesG sowie der Zwecksetzung in § 1 TierGesG entnommen werden kann, zielt das Gesetz auf die Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen ab.<sup>410</sup> Entsprechendes gilt für den Zweck der Pflanzenschutz- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen.<sup>411</sup> Die Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten sowie Schädlingsbefällen, die gleichzeitig eine weitere Ausbreitung verhindern, steuern den systemischen Risikofaktor „Krankheiten und Schädlingsbefall“ durch die Verhinderung seiner Realisierung.

c) Tierseuchenkassen

aa) Allgemeiner Rechtsrahmen, Regelungsinhalt und das „Öffentliche“ der Maßnahme

Die Tierseuchenkassen werden auf Landesebene als Anstalt öffentlichen Rechts errichtet.<sup>412</sup> Somit ist das „Öffentliche“ in der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Anstalt zu erblicken. Aufgabe der Tierseuchenkasse ist es, Tierverluste durch Tierseuchen oder seuchenartige Erkrankungen zu ersetzen, die Kosten der Bekämpfung von Tierseuchen oder seuchenartigen Erkrankungen zu tragen und hierdurch eintretende Schäden zu erstatten sowie die Kosten für Einrichtung und Betrieb von Vakzinebanken zu tragen, an denen das Land vertraglich beteiligt ist (vgl. § 4 Abs. 3 AG TierGesG Nds.). Als begleitende finanzwirksame Maßnahme ist die Entschädigungszahlung gem. § 11 Abs. 1 AG TierGesG Nds. i. V. m. § 15

---

410 Vgl. auch Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz – TierGesG) v. 9.1.2013, BT-Drs. 17/12032, S. 30: „Das Gesetz enthält neben der Neustrukturierung eine Reihe von neuen Regelungen, die den vorbeugenden Schutz vor Tierseuchen, deren Bekämpfung sowie die Verbesserung der Überwachung zum Inhalt haben.“

411 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Pflanzengesundheit v. 13.4.2021, BT-Drs. 19/28405, S. 20.

412 Z. B. § 4 Abs. 1 Nds. AG TierGesG. Im Folgenden dient die Niedersächsische Tierseuchenkasse als Referenzbeispiel.

TierGesG hervorzuheben.<sup>413</sup> Hiernach wird auf Antrag unter anderem für Tiere, die auf behördliche Anordnung getötet worden oder nach Anordnung der Tötung verendet sind (§ 15 Nr. 1 TierGesG) eine Entschädigung in Geld geleistet. Für die Gewährung dieser Entschädigung sind gem. § 20 Abs. 1 S. 2 TierGesG die Länder zuständig, mithin die Tierseuchenkassen (vgl. § 4 Abs. 3 Nr. 1 AG TierGesG Nds.). Einen umfassenden Ausgleich bietet die Entschädigung aus der Tierseuchenkasse jedoch nicht.<sup>414</sup> Die Entschädigung umfasst lediglich solche Schäden, die auf einem konkreten Seuchenausbruch beruhen und zum Tod des Tieres führen, sei es durch behördliche Anordnung oder als Folge der Erkrankung (vgl. § 15 TierGesG), und ist auf den gemeinen Tierwert begrenzt (§ 16 Abs. 1 S. 1 TierGesG). Mittelbare oder Folgeschäden werden von der Tierseuchenkassenentschädigung nicht abgedeckt (z. B. Ertragseinbußen, die dadurch entstehen, dass Produkte aufgrund einer Sperrzone nicht abgesetzt werden dürfen<sup>415</sup>). Die als mitgliedstaatliche Beihilfe zu bewertenden Entschädigungszahlungen sind gem. Art. 26 Agrar-Freistellungs-VO im Sinne von Art. 107 Abs. 3 lit. c) AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar zu bewerten.

bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Der generelle Bezugspunkt der Tierseuchenkassen ist der systemische Risikofaktor „Krankheiten und Schädlingsbefall“. Die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung einer Tierseuche klassifizieren sich im Rahmen der Entschädigungszahlungen als Ursache für die begleitende finanzwirksame Maßnahme. Insoweit sind die genannten Maßnahmen zugleich dem systemischen Risikofaktor „rechtliche Rahmenbedingungen“ zuzuordnen. Durch die Entschädigungszahlungen können, wie auch bei den anderen ex-post-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen, der Ausfall der tierischen Produktionsmittel und damit einhergehende Einkommenseinbußen ausgeglichen und Liquidität gesichert werden. Allerdings mit dem Unterschied, dass im Rahmen der Tierseuchen der Prozess institutionalisiert ist.

---

413 Vgl. § 54 Abs. 1 PflSchG und § 6 PflGesG, die eine ähnliche Regelung für Pflanzen enthält. Allerdings ist diese Entschädigungszahlung nicht wie bei den Tierseuchenkassen institutionalisiert.

414 *Frentrup/Heyder/Theuvsen*, Leitfaden: Risikomanagement in der Landwirtschaft, November 2011, S. 23.

415 *Ebd.*

## d) Landwirtschaftliche Rentenbank

## aa) Allgemeiner Rechtsrahmen, Regelungsinhalt und das „Öffentliche“ der Maßnahme

Die Geschichte der Landwirtschaftlichen Rentenbank beginnt funktional bereits vor ihrer eigentlichen Gründung. Ausgangspunkt des Konzepts der Hilfe zur Selbsthilfe<sup>416</sup> durch die Schaffung eines spezifischen Agrarkreditinstitutes bildet die Errichtung der Deutschen Rentenbank-Kreditanstalt durch Reichsgesetz<sup>417</sup> im Jahr 1925.<sup>418</sup> Aufgrund der politischen Lage und der Einteilung Deutschlands in vier Besatzungszonen kam es nach dem zweiten Weltkrieg allerdings nicht in Frage, die Funktionsfähigkeit der auf dem gesamten Bundesgebiet tätigen Deutschen Rentenbank-Kreditanstalt durch Kapitalausstattung wieder herzustellen, um die Liquidität des landwirtschaftlichen Sektors zu sichern.<sup>419</sup> Dennoch war es politischer Wille einer „nach der Währungsreform zu erwartende[n,] [der in den zwanziger Jahren gleichenden,] neue[n] Verschuldung der Landwirtschaft“ durch die Errichtung eines Kreditinstitutes entgegen zu wirken,<sup>420</sup> sodass 1949 die Landwirtschaftliche Rentenbank als Anstalt öffentlichen Rechts gegründet wurde. Das Grundkapital der Landwirtschaftlichen Rentenbank setzt sich aus den sog. Rentenbankgrundschulden<sup>421</sup> zusammen. Die bereits für die Deutsche Rentenbank 1924 errichteten und unkündbaren Grundschulden und die zugehörigen Zinsansprüche wurden 1949 gem. der §§ 2 und 3

416 Als „Selbsthilfeeinstitute“ bezeichnet von: *Scholz*, Kreditinstitute des Bundes, S. 46; *Schneider*, Immergrüner Wandel, S. 11.

417 Reichsgesetz über die Errichtung der Deutschen Rentenbank-Kreditanstalt v. 18.6.1925 (RGBl. I Nr. 33 S. 145).

418 Die Deutsche Rentenbank-Kreditanstalt war Tochter der 1923 gegründeten Deutschen Rentenbank, welche die damalige Hyperinflation bekämpfen sollte (*Schneider*, Immergrüner Wandel, S. 11). Die damit forcierte Entschuldung verschiedener Sektoren gelang im Bereich der Landwirtschaft jedoch nicht im dafür vorgesehenen Zeitraum, sodass die Errichtung eines spezifischen Agrarkreditinstitutes „eine Masseninsolvenz der Landwirtschaft“ verhindern sollte (*Schneider*, in: Gothe (Hrsg.), An der Seite der Bauern, S. 99)

419 *Scholz*, Kreditinstitute des Bundes, S. 43.

420 *Scholz*, Kreditinstitute des Bundes, S. 43.

421 „Die Rentenbankgrundschuld ist eine öffentlich-rechtliche Grundlast eigener Art.“ Diese Einordnung sui generis begründet sich in der Ausgestaltung als unkündbares und allen anderen Lasten vorrangigem Grundpfandrecht, dessen Zinsen durch öffentlich-rechtlichen Verwaltungsakt dem sog. Verlangungsbescheid eingefordert wurden (*Scholz*, Kreditinstitute des Bundes, S. 45).

des Gesetzes über die Rentenbankgrundschuld vom 11.5.1949<sup>422</sup> auf die Landwirtschaftliche Rentenbank übertragen. Auf die Dauer von zehn Jahren waren jährlich Rentenbankgrundschuldzinsen in der Höhe von 0,15 % des Einheitswertes des jeweiligen belasteten land-, forst- oder gärtnerisch wirtschaftlich genutzten Grundstückes zu entrichten (§ 3 Nr. 3 des Gesetzes über die Rentenbankgrundschuld). Die Summe der erbrachten Rentenbankgrundschuldzinsen betrug ca. 230 Millionen DM.<sup>423</sup> Dieses Grundkapital ist heute gesetzlich in Euro in § 2 Abs. 1 LR-G auf 135 Millionen Euro festgesetzt.<sup>424</sup>

Der Rechtsrahmen der Landwirtschaftlichen Rentenbank wird durch das LR-G gebildet. Sie verfolgt den staatlichen Auftrag als Förderbank die Landwirtschaft und den ländlichen Raum zu fördern (§ 3 Abs. 1 LR-G). Kernelement der Tätigkeit der Landwirtschaftlichen Rentenbank ist die Vergabe von Förderkrediten an landwirtschaftliche Betriebe. Ein Förderkredit beschreibt einen „zweckgebundene[n] Kredit[ ] des Staates oder eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstitutes, [dessen] Bedingungen für den Kreditnehmer günstiger sind als Kredite, die der Kreditnehmer zu Marktkonditionen erhalten kann, und d[er] über ein sog. Kreditprogramm einer Mehrzahl von Kreditnehmern angeboten [wird], die bestimmte Voraussetzungen (Vergabekriterien) erfüllen müssen.“<sup>425</sup> Die Landwirtschaftliche Rentenbank ist als Refinanzierungsinstitut konzipiert.<sup>426</sup> Sie ermöglicht es den Hausbanken der landwirtschaftlichen Betriebe, sich zu günstigen Konditionen zu refinanzieren.<sup>427</sup> Diesen Refinanzierungsvorteil sollen die Hausbanken an die landwirtschaftlichen Betriebe weitergeben. Entsprechende

---

422 WiGBl. S. 79.

423 Löer, Körperschafts- und anstaltsinterne Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle, S. 225.

424 Anders als bei anderen Bundes- und Landesförderbanken ist die Landwirtschaftliche Rentenbank in ihrem Grundkapital autark (Löer, Körperschafts- und anstaltsinterne Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle, S. 225; vgl. Twiehaus, Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, S. 29; Scholz, Kreditinstitute des Bundes, S. 44). Mit anderen Worten erfolgt keine „Eigenkapitalzufuhr seitens des Anstaltsträgers“ (Löer, Körperschafts- und anstaltsinterne Rechts- und Zweckmäßigkeitkontrolle, S. 227).

425 Harries, Der Förderkredit zwischen privatem und öffentlichem Recht, in: Hadting/Immenga/Mertens/Pleyer/Schneider (Hrsg.), FS Werner, 201 (201).

426 Scholz, Kreditinstitute des Bundes, S. 49.

427 Insoweit ist es ihr auch möglich regional unterschiedliche Finanzstärken der Kreditinstitute auszugleichen, *Landwirtschaftliche Rentenbank*, Aufbau und Entwicklung, S. 2.

Allgemeine Kreditbedingungen<sup>428</sup> stellen dies durch mit der Kreditzusage erteilten Sollzinsätzen<sup>429</sup> sicher. Durch die vergünstigten Programmkredite können landwirtschaftliche Betriebe insbesondere in ihr betriebliches Risikomanagement investieren. Neben den vergünstigten Programmkrediten vergibt die Landwirtschaftliche Rentenbank auch Liquiditätssicherungsdarlehen, die die Deckung notwendiger Betriebsausgaben sowie Darlehenstilgung zum Gegenstand haben.<sup>430</sup>

Das „Öffentliche“ an der institutionellen Risikovorsorgemaßnahme begründet sich in der Rechtsform als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 1 LR-G). Mit der Rechtsform gehen Anstaltslast und Haftungsgarantie des Bundes (§ 1a LR-G) einher. Beide Institute sind als staatliche Beihilfe im Sinne des europäischen Beihilfenrechts zu bewerten, sodass auch diese institutionelle Maßnahme finanzwirksame Züge in sich trägt. Die Anstaltslast erlegt dem Anstaltsträger (hier dem Bund<sup>431</sup>) die Pflicht auf, für die Funktionsfähigkeit der Anstalt und mithin für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung zu sorgen und insbesondere finanzielle Schieflagen zu beseitigen.<sup>432</sup> Die in § 1a LR-G normierte Haftungsgaran-

---

428 Allgemeine Kreditbedingungen Endkreditnehmer (AKB-EKN) der Landwirtschaftlichen Rentenbank v. 1.7.2021 Vertragsverhältnis Hausbank – Endkreditnehmer, abrufbar unter: [https://www.rentenbank.de/export/sites/rentenbank/dokumente/Allgemeine-Kreditbedingungen-EKN-075\\_07.21.pdf](https://www.rentenbank.de/export/sites/rentenbank/dokumente/Allgemeine-Kreditbedingungen-EKN-075_07.21.pdf) (zuletzt abgerufen am 22.1.2022); Allgemeine Kreditbedingungen Kreditinstitute (AKB-KI) der Landwirtschaftlichen Rentenbank v. 1.8.2018 Vertragsverhältnis Hausbank – Kreditinstitute (nicht veröffentlicht).

429 Allgemeine Kreditbedingungen Kreditinstitute (AKB-KI) der Landwirtschaftlichen Rentenbank vom 1.8.2018 Vertragsverhältnis Hausbank - Kreditinstitute, Nr. 5 (nicht veröffentlicht).

430 *Landwirtschaftliche Rentenbank*, Programmbedingungen Liquiditätssicherung (Nr. 246) v. 2.1.2023, abrufbar unter: <https://www.rentenbank.de/export/sites/rentenbank/dokumente/Liquiditaetssicherung-Nr.-246.pdf> (zuletzt abgerufen am 22.9.2023).

431 Anstaltsträger ist derjenige Hoheitsträger, deren Zweck und Aufgaben die Anstalt erfüllt und welcher die Anstalt ins Leben gerufen hat (Müller, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), *Verwaltungsrecht II*, § 86 Rn. 17). Das Gesetz über die Landwirtschaftliche Rentenbank ist ein Bundesgesetz. Mithin hat der Hoheitsträger Bund die Anstalt ins Leben gerufen. Zudem sind im LR-G die Geschäftsaufgaben (§ 3 LR-G) formuliert, sodass der Zweck und die Aufgaben dem Bund zuzuordnen sind. Anstaltsträger ist damit der Bund.

432 *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000 – Deutschland, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, v. 27.3.2002, C(2002) 1286, S. 4.; Müller, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), *Verwaltungsrecht II*, § 86 Rn. 19; Kemmler, Keine Anstalt ohne Anstaltslast, DVBl. 2003, 100 (100); vgl. hinsichtlich der Bundesbank BVerfG, Urt. v. 21.6.2016, Az. 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR

tie<sup>433</sup> des Bundes für die Landwirtschaftliche Rentenbank überträgt dem Bund die Haftung für die von der Bank aufgenommenen Darlehen und begebenen Schuldverschreibungen. Durch diese beiden Einstandspflichten des Bundes ist es der Landwirtschaftlichen Rentenbank möglich, sich auf dem Kapitalmarkt günstig zu refinanzieren, da der Landwirtschaftlichen Rentenbank de facto vom Bund eine unbegrenzte Bonität zugesichert ist<sup>434</sup>, die die relevanten Ratingagenturen veranlasst, ein Triple-A-Rating zu erteilen.<sup>435</sup> Darlehensgeber:innen, für die eine sichere Anlage im Vordergrund steht, refinanzieren die Landwirtschaftliche Rentenbank daher zu günstigen Konditionen.<sup>436</sup> Dieser Refinanzierungsvorteil wird über die Zinsverbilligung der Kredite an die landwirtschaftlichen Betriebe weitergegeben.<sup>437</sup> Bereits 1995 beäugte die Europäische Kommission das Konstrukt der Anstaltslast in Deutschland kritisch.<sup>438</sup> 2000 wurden Anstaltslast und

---

2731/13, 2 BvE 13/13 (= BVerfGE 142, 123 (232 Rn. 217)); *Stelkens*, Zum Erfordernis einer Staatshaftung gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts, DVBl. 2003, 22 (25); *F. Kirchhof*, Schuldübergang und Haftung bei der Privatisierung der Postunternehmen, NVwZ 1994, 1041 (1042).

433 S. zum Unterschied zur Gewährträgerhaftung *Martinez/Poppe*, LR-G-Kommentar, § 1a Rn. 7 ff.

434 *Volmüller*, Öffentlichrechtliche Kreditinstitute und EU-Beihilfenrecht, NJW 1998, 716 (719).

435 Vgl. *Kemmler*, Die Anstaltslast, S. 126; *v. Friesen*, Umgestaltung des öffentlichrechtlichen Bankensektors angesichts des Europäischen Beihilfenrechts, EuZW 1999, 581 (581). Ein Rating umschreibt gem. Art. 3 Abs. 1 lit. a) der VO (EG) Nr. 1060/2009 (ABl. L 302/1 v. 17.11.2009) Bonitätsurteil in Bezug auf ein Unternehmen, einen Schuldtitel oder eine finanzielle Verbindlichkeit, eine Schuldverschreibung, eine Vorzugsaktie oder ein anderes Finanzinstrument oder des Emittenten derartiger Schuldtitel, finanzieller Verbindlichkeiten, Schuldverschreibungen, Vorzugsaktien oder anderer Finanzinstrumente, das anhand eines festgelegten und definierten Einstufungsverfahrens für Ratingkategorien abgegeben wird.

436 Vgl. *Koenig*, Die Privilegien öffentlich-rechtlicher Einstandspflichten zugunsten der Landesbanken vor den Schranken der EG-Beihilfenaufsicht, EWS 1998, 149 (149, 152); vgl. *Kruse*, Kommunale Sparkassen im Blickfeld des europäischen Beihilfenrechts, NVwZ 2000, 721 (722, 725).

437 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 155/10 v. 20.6.2008), S. C 155/12.

438 *Rosenfeld*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Teil 9 Rn. 470; *Seubert*, Die Brüsseler „Verständigung“ zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, S. 31; *Quardt*, Zur Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, EuZW, 2002, 424 (425); *Bunte*, in: Schimansky/Bunte/Lwowski (Hrsg.), BankR-HdB, § 142 Rn. 24. Bestrebungen Deutschlands Bestandschutz für die Einstandspflicht bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten auf Europäischer Ebene zu erreichen scheiterten (*Seubert*, Die

Haftungsgarantie durch die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88<sup>439</sup> EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften<sup>440</sup> zudem als staatliche Beihilfe eingeordnet, sodass Anstaltslast und Haftungsgarantien allgemein vor der Aufhebung standen.<sup>441</sup> Für Förderinstitute wurde durch die sog. Verständigung II<sup>442</sup> vom 1.3.2002 ein Ausnahmetatbestand geschaffen.<sup>443</sup> Im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, die spezifische staatliche Förderaufgaben erfüllen, dürfen die Rechtsinstitute Haftungsgarantie und Anstaltslast weiter bestehen.<sup>444</sup> Die privilegierten Förderinstitute

---

Brüsseler „Verständigung“ zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, S. 32; *Kemmler*, Die Anstaltslast, S. 124).

439 Art. 88 Abs. 1 EG-Vertrag (heute wortgleich: Art. 108 Abs. 1 AEUV).

440 Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (ABl. C 71/14 v. 11.3.2000).

441 Nahezu zeitgleich erhob im Jahr 1999 die Bankenvereinigung der Europäischen Union bei der Kommission Beschwerde gegen die in Deutschland verwandten Institute der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast (*Rosenfeld*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Teil 9 Rn. 472; *Kemmler*, Keine Anstalt ohne Anstaltslast, DVBl. 2003, 100 (101)). Gegenstand der Beschwerde war die Einstufung der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Beihilfe, *Quardt*, Zur Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, EuZW, 424 (425)). Im Rahmen eines sodann eröffneten Verfahrens erfolgte am 8.5.2001 als sog. zweckdienliche Maßnahme eine nicht offizielle Empfehlung an die Bundesrepublik, die die Abschaffung bzw. eine europarechtskonforme Umgestaltung der beiden in Rede stehenden Rechtsinstitute bis zum 31.3.2002 nahelegte (*Rosenfeld*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Teil 9 Rn. 472). Nachfolgend wurden zwei Verständigungen zwischen Kommission und Bundesregierung geschlossen: Verständigung I über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung v. 17.7.2001 zwischen der Europäischen Kommission und der Bundesrepublik Deutschland, wodurch die Gewährträgerhaftung abgeschafft (Nr. 2.1) und die Anstaltslast in der Weise modifiziert, dass sich die finanzielle Beziehung zwischen Anstalts- und öffentlich-rechtlichem Kreditinstitut nicht von einer normalen marktwirtschaftlichen Eigentümerbeziehung unterscheiden darf, jegliche wirtschaftlicher Unterstützung durch den Anstalts- zugunsten des öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts ausgeschlossen ist und keine Sonderregelungen für den Insolvenzfall des öffentlich-rechtlichen Kreditinstitutes bestehen (Nr. 2.2 a)-c)), und die Verständigung II über die Ausrichtung selbständiger Förderinstitute in Deutschland vom 1.3.2002 zwischen EU-Kommissar *Mario Monti* und Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen *Caio Koch-Weser*.

442 Verständigung II über die Ausrichtung selbständiger Förderinstitute in Deutschland vom 1.3.2002 zwischen EU-Kommissar *Mario Monti* und Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen *Caio Koch-Weser*.

443 *Rosenfeld*, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Teil 9 Rn. 474.

444 *Europäische Kommission*, Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000 – Deutschland, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, v. 27.3.2002, C(2002) 1286, S. 4.

sind inhaltlich auf die in der Verständigung II abschließend aufgeführten Förderbereiche beschränkt.<sup>445</sup> Zu den ausgewählten Förderbereichen gehören die Durchführung von öffentlichen Förderaufgaben, Beteiligungen an Projekten im Gemeinschaftsinteresse, die von der Europäischen Investitionsbank oder ähnlichen unionalen Finanzierungsinstitutionen mitfinanziert werden, Gewährung von Darlehen und anderen Finanzierungsformen an Gebietskörperschaften und öffentlich-rechtliche Zweckverbände, Maßnahmen rein sozialer Art und Exportfinanzierungen außerhalb der Europäischen Union.<sup>446</sup> Zwar sind Anstaltslast und Haftungsgarantie des Bundes als mitgliedstaatliche Beihilfe zu klassifizieren, allerdings sind sie unter den vereinbarten Voraussetzungen zulässig. Darüber hinaus entsprechen die Programmkredite der Landwirtschaftlichen Rentenbank der Agrar-Freistellungs-VO sowie der De-minimis-Agrar-VO.<sup>447</sup> Anstaltslast und Haftungsgarantie des Bundes stellen damit eine mittelbar begleitende finanzwirksame Maßnahme dar.

bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Geschäftsaufgabe der Landwirtschaftlichen Rentenbank ist die Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums (§ 3 Abs.1 S.1 LR-G). Wie bei der finanzwirksamen Maßnahme der Investitionsbeihilfen trägt Förderung durch die Vergabe vergünstigter Kredite in unterschiedlicher Form zum privatwirtschaftlichen Risikomanagement bei und kann die unterschiedlichsten systemischen Risikofaktoren steuern. Durch die Bereitstellung der Förderkredite für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum wird den landwirtschaftlichen Betrieben die Durchführung eines kostenintensiven Vorhabens überhaupt ermöglicht oder werden zumindest die Kosten für den Kredit gesenkt.<sup>448</sup> Darüber hinaus können die mit einem Kredit der Landwirtschaftlichen Rentenbank erworbenen Betriebsmittel selbst zur Verhinderung der Realisierung eines systemischen Risikofaktors beitragen. Ebenso vielgestaltig knüpfen die Liquiditätssicherungsdarlehen

---

445 Rosenfeld, in: MüKo-Wettbewerbsrecht, Bd. 5, Teil 9 Rn. 481f.; Europäische Kommission, Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000 – Deutschland, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, v. 27.3.2002, C(2002) 1286, S. II.

446 Ebd.

447 Martinez/Poppe, LR-G-Kommentar, § 3 Rn. 13.

448 Vgl. Harries, Der Förderkredit zwischen privatem und öffentlichem Recht, in: Hadting/Immenga/Mertens/Pleyer/Schneider (Hrsg.), FS Werner, 201 (202).

an die unterschiedlichsten systemischen Risikofaktoren an und steuern sie durch Liquiditätssicherung und Einkommensstabilisierung.

e) Marktinformationsberichterstattung

aa) Allgemeiner Rechtsrahmen, Regelungsinhalt und das „Öffentliche“ der Maßnahme

Die GMO-VO sieht Marktinformationsberichterstattungen in den Art. 126, 151 und 222a bis 223 GMO-VO vor. Mit der delegierten Verordnung (EU) Nr. 2017/1183<sup>449</sup> und der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2017/1185<sup>450</sup> wird ein entsprechendes Informationssystem normiert. Hierin sind umfassende Mitteilungspflichten der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission über Preise, Produktion und Marktlage geregelt. Eine Ausweitung auf die Preisweitergabe entlang der Lebensmittelversorgungskette erfuhr die Marktinformationsberichterstattung 2019 durch die Änderung durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2019/1746<sup>451</sup>. Die übermittelten Daten werden monatlich zusammengetragen und sind auf der Website der Europäischen Kommission abrufbar. Mit der Normierung der Marktbeobachtungsstelle der Europäischen Kommission (Art. 222a GMO-VO) wurde ein weiterer Schritt unternommen, die Markttransparenz zu verbessern.<sup>452</sup> Insbesondere wurde mit Art. 222b GMO-VO eine „Alarmfunktion“ für drohende Marktstörungen eingeführt.<sup>453</sup> Der öffentliche Charakter der Marktinformationsberichterstattung ist in den Mitteilungspflichten zu erblicken.

---

449 Delegierte VO (EU) Nr. 2017/1183 der Kommission v. 20.4.2017 zur Ergänzung der VO (EU) Nr. 1307/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Übermittlung von Informationen und Dokumenten an die Kommission (ABl. L 171/100 v. 4.7.2017).

450 DurchführungsVO (EU) 2017/1185 der Kommission v. 20.4.2017 mit Durchführungsbestimmungen zu den VO (EU) Nr. 1307/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Übermittlung von Informationen und Dokumenten an die Kommission und zur Änderung und Aufhebung mehrerer VO der Kommission (ABl. L 171/113 v. 4.7.2017).

451 DurchführungsVO (EU) Nr. 2019/1746 der Kommission v. 1.10.2019 zur Änderung der DurchführungsVO (EU) Nr. 2017/1185 mit Durchführungsbestimmungen zu den VO (EU) Nr. 1307/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Übermittlung von Informationen und Dokumenten an die Kommission (ABl. L 268/6 v. 22.10.2019).

452 Erwägungsgrund 65 der VO (EU) Nr. 2021/2117.

453 Vgl. *Mögele*, Bericht aus Brüssel: Einigung auf Reform der GAP, RdL 2021, 429 (431).

bb) Bezugspunkt zum systemischen Risikofaktor und Art der Risikosteuerung

Tatbestandlich zielen die genannten GMO-VO-Regelungen auf die Veröffentlichung von Marktinformationen (Art. 126 GMO-VO) und Gewährleistung von Markttransparenz ab (Teil V Kapitel Ia GMO-VO). Das Ziel der Schaffung von Markttransparenz wird darüber hinaus insbesondere in den Erwägungsgründen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2019/1746 deutlich. Die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2019/1746 bildet das „dritte Element [...], mit dem mehr Fairness in der Lebensmittelversorgungskette erreicht werden soll“.<sup>454</sup> Insoweit erreicht die Marktinformationsberichterstattung durch Markttransparenz eine Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe und steuert so den systemischen Risikofaktor „Marktgeschehen“.

3. Zusammenfassung der Risikovorsorgeelemente der institutionellen Maßnahmen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Rechtsmaterie und Regelungsinhalt der institutionellen Maßnahmen sehr vielgestaltig sein können. Ebenso vielgestaltig sind die herausgearbeiteten Elemente der Risikovorsorge. Im Rahmen der institutionellen Maßnahmen liegt der Fokus auf der Liquiditätssicherung und Einkommensstabilisierung.<sup>455</sup> Vereinzelt haben die institutionellen Maßnahmen die Unterstützung privatwirtschaftlichen Risikomanagements (Landwirtschaftliche Rentenbank) und die Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe (Marktinformationsberichterstattung) zum Gegenstand. Die Tierseuchenbekämpfungs- und Pflanzenschutz- und Pflanzengesundheitsmaßnahmen zielen auf die Verhinderung der Realisierung des systemischen Risikofaktors „Krankheiten und Schädlingsbefall“ ab.

---

454 *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 11.9.2019: Fairness in der Lebensmittelversorgungskette: Kommission begrüßt Unterstützung der Mitgliedstaaten für mehr Preistransparenz. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_19\\_550](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_19_550) (zuletzt abgerufen am 22.1.2022).

455 Drei von fünf Maßnahmen: Entschädigungszahlungen der Tierseuchenkassen, Fonds auf Gegenseitigkeit, Landwirtschaftliche Rentenbank.

### C. Systematisierte Grundstruktur der öffentlichen Risikoversorge im einfachgesetzlichen Agrarrecht

Als Ergebnis der Untersuchung der öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen im einfachgesetzlichen Agrarrecht sind drei wesentliche Erkenntnisse in Bezug auf die systematisierte Grundstruktur der öffentlichen Risikoversorge festzuhalten:

Erstens: Die öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen im einfachgesetzlichen Agrarrecht können entsprechend des inhaltlichen Wirkmechanismus der Regelung unterschieden werden in finanzwirksame, agrarmarktorganisatorische und institutionelle Maßnahmen (vgl. hierzu Abbildung 1). Die finanzwirksamen Maßnahmen sind als Beihilfen zu klassifizieren, sodass der allgemeine Rechtsrahmen der finanzwirksamen Maßnahmen durch das Agrarbeihilfenrecht determiniert wird. Die relevanten Beihilfen der öffentlichen Risikoversorge in der Landwirtschaft lassen sich wiederum unterteilen in ex-ante-bezogene, ex-post-bezogene und steuerliche finanzwirksame Maßnahmen. Zu den agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen zählen alle Regelungen, die sich der Agrarmarktorganisation im Sinne des Art. 40 Abs. 1 AEUV widmen. Hierbei kann konkreter zwischen regulierenden, das Agrarkartellrecht betreffenden und marktstützenden agrarmarktorganisatorischen Maßnahmen unterschieden werden. Die Kategorie der institutionellen Maßnahmen beschreibt die Errichtung öffentlicher risikosteuernder Institutionen, wobei der Begriff „Institution“ sehr weit zu verstehen ist.

Zweitens: Bei der Untersuchung der einfachgesetzlichen öffentlichen Risikoversorgemaßnahmen hinsichtlich ihres Bezugspunkts zu den systemischen Risikofaktoren und ihrer Art der Risikosteuerung konnten fünf wesentliche sog. Risikoversorgeelemente innerhalb der verschiedenen Maßnahmen identifiziert werden: erstens die unmittelbare Verhinderung der Realisierung des systemischen Risikofaktors, zweitens die Unterstützung des privatwirtschaftlichen Risikomanagements, drittens die Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe, viertens die Marktstabilisierung und fünftens die Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung.

Drittens: Mit Blick auf die Zuordnung der systemischen Risikofaktoren und der Risikoversorgeelemente zu den einzelnen einfachgesetzlichen Risikoversorgemaßnahmen im Agrarrecht zeigt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 2): Das Risikoversorgeelement der unmittelbaren Verhinderung der Realisierung des systemischen Risikofaktors konnte im Rahmen der Investitionsbeihilfen, den Tierseuchenbekämpfungs- und Pflanzenschutz-

und Pflanzengesundheitsmaßnahmen sowie im Rahmen der Förderkredite der Landwirtschaftlichen Rentenbank identifiziert werden. Das Risikovorsorgeelement der Unterstützung des privatwirtschaftlichen Risikomanagements konnte im Rahmen der Prämiensubventionen, der Investitionsbeihilfen, Fonds auf Gegenseitigkeit, der Steuervergünstigung von Ernteversicherungen sowie im Rahmen der Förderkredite der Landwirtschaftlichen Rentenbank ausfindig gemacht werden. Durch das Risikovorsorgeelement der Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe werden faire Wettbewerbsbedingungen geschaffen. Dieses Risikovorsorgeelement zielt insbesondere auf die *Begleitung* der Landwirtschaft in die markt-wirtschaftlichen Strukturen ab. Die Verbesserung der Marktposition wird durch die agrarkartellrechtlichen Freistellungen von Agrarorganisationen und zugehörige Beihilfen, die Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken, die Regulierung von Vertragsbeziehungen und die Marktinformationsberichterstattung forciert. Das Risikovorsorgeelement der Marktstabilisierung zeigte sich in der Beihilfe zur privaten Lagerhaltung, der öffentlichen Intervention und den außergewöhnlichen Maßnahmen des Sicherheitsnetzes der GMO-VO. Das Risikovorsorgeelement der Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung setzt nach der Realisierung des systemischen Risikofaktors an. Das Risikovorsorgeelement der Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung konnte bei den ex-post-bezogenen finanzwirksamen Maßnahmen, den Steuervergünstigungen des GrStG und der Katastrophenerlasse, der steuerlichen Tarifglättung, den Fonds auf Gegenseitigkeit, den Entschädigungszahlungen der Tierseuchenkassen und den Liquiditätssicherungsdarlehen der Landwirtschaftlichen Rentenbank identifiziert werden.

Die zahlenmäßige Verteilung, die letztlich bei der beispielhaften Auswahl ohne Anspruch auf Vollständigkeit lediglich als Indiz gewertet werden darf, zeigt ein Übergewicht (12) der öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen zur Begegnung des systemischen Risikofaktors „Marktgeschehen“. Dies lässt sich unter anderem damit begründen, dass alle weiteren systemischen Risikofaktoren mittelbar Marktstörungen zur Folge haben können. Am zweithäufigsten knüpfen die Maßnahmen der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft an den systemischen Risikofaktor „Wetter und Witterung“ (7) und „Krankheiten und Schädlingsbefall“ (6). Weniger oft (3) beziehen sich die Maßnahmen auf den systemischen Risikofaktor der rechtlichen Rahmenbedingungen. Hinsichtlich der Risikovorsorgeelemente ist die Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung am häufigsten (7)

vertreten. Es folgen die Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe (5) sowie deren Unterstützung im privatwirtschaftlichen Risikomanagement (4). Schlusslichter bilden die Marktstabilisierung und die Verhinderung der Realisierung des systemischen Risikofaktors (jeweils 3). Die Schlusslichter lassen sich im Falle der Marktstabilisierung mit ihrer erhöhten Eingriffsintensität<sup>456</sup> und im Falle der Verhinderung der Realisierung mit der teilweisen tatsächlichen Unmöglichkeit der Verhinderung begründen.

Abschließend ist festzustellen, dass die vorstehende Bestandsanalyse und Systematisierung öffentlicher Risikovorsorgemaßnahmen im einfachgesetzlichen Agrarrecht zeigt, dass die öffentliche Risikovorsorge ein typischer, regelmäßig vorzufindender, systematisierbarer und mithin *prinzipieller* Gegenstand des einfachgesetzlichen Agrarrechts ist.

---

456 Vgl. hierzu Teil IV § 9 B. III. 1. b) sowie Teil IV § 9 E. I.

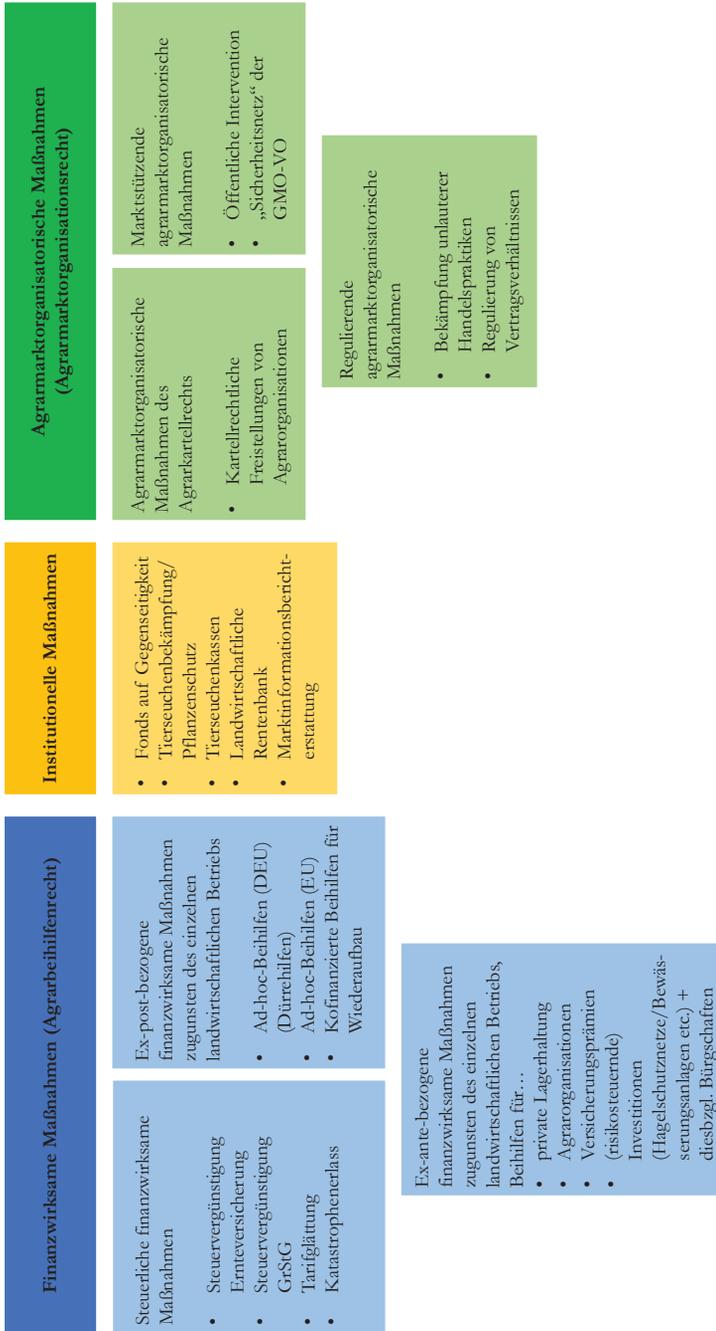


Abbildung 1: Übersicht der Systematisierung der einfachgesetzlichen Risikoversorgungsmaßnahmen im Agrarrecht

Systemischer Risikofaktor	Maßnahme	Risikoversorgeelement
Marktgesechen (mittelbar alle)	Beihilfe privater Lagerhaltung	Marktstabilisierung
Marktgesechen	Beihilfe Agrarorganisation	Verbesserung Marktposition
Wetter und Witterung, Krankheiten und Schädlingsbefall	Prämiensubvention	Unterstützung privatw. Risikomanagement
Wetter und Witterung	Investitionsbeihilfe	Unterstützung privatw. Risikomanagement / Verhinderung Realisierung
Wetter und Witterung	Ad-hoc-Beihilfen (DEU)	Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung
Marktgesechen (mittelbar alle)	Ad-hoc-Beihilfen (EU)	Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung
Wetter und Witterung	Investitionsbeihilfe Wiederaufbau	Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung
Wetter und Witterung, Krankheiten und Schädlingsbefall, Marktgesechen	Steuervergünstigungen	Unterstützung privatw. Risikomanagement / Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung
Marktgesechen	Bekämpfung unlauterer Handelspraktiken	Verbesserung Marktposition
Marktgesechen	Regulierung Vertragsverhältnisse	Verbesserung Marktposition
Marktgesechen	Agrarkarstellrecht	Verbesserung Marktposition
Marktgesechen (mittelbar alle)	Öffentliche Intervention	Marktstabilisierung
Marktgesechen (mittelbar alle)	Sicherheitsnetz der GMO-VO	Marktstabilisierung
alle	Fonds auf Gegenseitigkeit	Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung
Krankheiten und Schädlingsbefall	Tierseuchenbekämpfung + Pflanzenschutz	Verhinderung Realisierung
Krankheiten und Schädlingsbefall, Rechtliche Rahmenbedingungen	Tierseuchenkassen	Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung
alle	Landwirtschaftliche Rentenbank	Einkommensstabilisierung + Liquiditätssicherung / Unterstützung privatw. Risikomanagement / Verhinderung Realisierung
Marktgesechen	Marktinformationsberichterstattung	Verbesserung Marktposition

Abbildung 2: Zuordnung der systemischen Risikofaktoren und der Risikoversorgeelemente zu einzelnen einfachgesetzlichen Risikoversorgemaßnahmen im Agrarrecht

§ 5: Ergebnis der Untersuchung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft aus außerrechtlicher und einfachgesetzlicher Perspektive – zugleich außerrechtliche und einfachgesetzliche Grundlagen des Grundprinzips

Die vorstehende Untersuchung zeigt, dass zum einen in außerrechtlicher Hinsicht die Landwirtschaft systemischen Risikofaktoren ausgesetzt ist. Die in § 3 aufgezeigten Charakteristika der landwirtschaftlichen Produktion und des Agrarmarktes begründen oder verstärken die identifizierten systemischen Risikofaktoren „Wetter und Witterung“, „Krankheiten und Schädlingsbefall“, „Marktgeschehen“ und „rechtliche Rahmenbedingungen“. Die Agrarmarkliberalisierung und der Klimawandel wirken hierbei potenzierend auf die systemischen Risikofaktoren. Zum anderen zeigt sich in der in § 4 vorgenommenen Bestandsanalyse und Systematisierung, dass die öffentliche Risikovorsorge ein typischer, regelmäßig vorzufindender, systematisierbarer und mithin *prinzipieller* Gegenstand des einfachgesetzlichen Agrarrechts ist. Die öffentlichen Risikovorsorgemaßnahmen lassen sich entsprechend ihres inhaltlichen Wirkmechanismus unterteilen in finanzwirksame, agrarmarktorganisatorische und institutionelle Maßnahmen. Daneben konnten unterschiedliche Arten der Risikosteuerung (Risikovorsorgeelemente) aufgefunden werden. Hierzu zählen die unmittelbare Verhinderung der Realisierung des systemischen Risikofaktors, die Unterstützung des privatwirtschaftlichen Risikomanagements, die Verbesserung der Marktposition der landwirtschaftlichen Betriebe, die Marktstabilisierung sowie die Einkommensstabilisierung und Liquiditätssicherung.

Insgesamt leitet sich aus der Untersuchung der öffentlichen Risikovorsorge in der Landwirtschaft aus außerrechtlicher und einfachgesetzlicher Perspektive bereits in Teilen das Grundprinzip der öffentlichen Risikovorsorge im Agrarrecht ab.<sup>457</sup>

---

457 Vertiefend hierzu Teil V § 12.