



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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

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

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

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

Heynen, K.-J.: Staatliche Einflussnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung
Korreferat zu den Beiträgen von R. Fredemann und C.-H. Hanf. In: Besch, M., Kuhlmann, F.,
Lorenzl, G. Unter Mitwirkung von Hanf, C.-H., Riebe, K.: Vermarktung und Beratung.
Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V.,
Band 20, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1983), S. 105-127.

Staatliche Einflußnahme auf die Organisation
der Agrarvermarktung

von

Klaus-Jörg H e y n e n , Bonn

1 Einleitung

2 Ziele und Motivationen

3 Formen

4 Probleme und Grenzen

4.1 Außenseiterproblem

4.2 Gefahr zunehmender Einflußnahme

4.3 Verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Grenzen

4.4 Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für mitgliedersstaatliche Ein-
flußnahme

4.4.1 Gemeinschaftsrecht

4.4.2 Gemeinschaftswirklichkeit

4.5 Grenzen gemeinschaftlicher Einflußnahme

5 Beispiele für neue Entwicklungen

- 5.1 Französisches Gesetz über die Errichtung landwirtschaftlicher Marktämter und über die Organisation der Märkte
 - 5.2 Gründung zentraler Marketingeinrichtungen in Großbritannien und Frankreich
 - 5.3 Bestrebungen zur Bildung eines Kartoffelförderungsfonds in Deutschland
 - 5.4 Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf EG-Ebene
-

1 Einleitung

Die Einflußnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung ist nur ein Instrument im reichhaltigen Instrumentarium staatlichen Handelns im Bereich der Agrarvermarktung 1). Es ist freilich ein Instrument, dessen Anwendung und Ausgestaltung im besonderen Maße von den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen. In heutigen Industriestaaten hat sich die Agrarvermarktung fortentwickelt zu differenzierten arbeitsteiligen Vermarktungsprozessen. Immer mehr Funktionen wurden aus dem landwirtschaftlichen Betrieb, aber auch aus dem Verbraucherhaushalt verlagert zu Handel und Industrie, wo sie mit hoher Spezialisierung wahrgenommen werden. Die wachsende Differenzierung der Vermarktungsprozesse und die starke gegenseitige Abhängigkeit der Marktpartner im Agribusiness (BESCH, 3, S. 347 ff.) führen oft zu Problemen der Information, der Abstimmung und des Interessenausgleichs, deren Lösung durch staatliche Organisationshilfe erleichtert werden kann. Soweit ersichtlich nehmen alle Industriestaaten in irgendeiner Form Einfluß auf die Organisation der Agrarvermarktung; sein möglicher Nutzen ist im Grundsatz nicht umstritten. Die

nachstehenden Feststellungen müssen sich auf einige Aspekte einer vielschichtigen Problematik beschränken; sie orientiert sich vorrangig an Beispielen aus dem Bereich der Europäischen Gemeinschaft.

2 Ziele und Motivationen

Mit der Einflußnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung bezwecken Industrieländer in der Regel:

- die Effektivität der arbeitsteiligen Vermarktung durch Abstimmung zwischen den Marktpartnern hinsichtlich Menge, Zeitpunkt, Qualität und Aufmachung von Angebot und Nachfrage zu steigern,
- die gemeinsame Durchführung von Aufgaben, die im gemeinsamen Interesse zahlreicher Marktteilnehmer liegen, zu fördern,
- Wettbewerbsnachteile der Erzeugerstufe auszugleichen, die diese insbesondere wegen ihrer polypolistischen Struktur gegenüber oligopolistisch strukturierten nachgelagerten Stufen haben kann,
- und/oder marktordnerische Ziele im engeren Sinne wie die Regulierung von Mengen und Preisen zu erreichen (GOEMAN, VON GRUBEN, SOTZECK, 5, S. 284 ff.; GROSSKOPF, ALTER, 7, S. 220 ff.).

Obwohl Eingriffe im Bereich der Organisation fast immer mit Vorteilen aller Marktstufen begründet werden, lassen die getroffenen Regelungen vermuten, daß oft mit Vorrang Erzeugerinteressen verfolgt werden 2). Aus der Sicht des Staates kann ein Eingriff im Bereich der Organisation der Vermarktung gegenüber anderen geeigneten marktpolitischen Instrumenten vorzuziehen sein, weil er sich besonders gut als Hilfe zur Selbsthilfe der Wirtschaft ausgestalten läßt und weil der Staat seine unmittelbare Verantwortung begrenzt halten kann 3). Soweit die Einflußnahme mit finanziellen

Mitteln erfolgt, kann der Mitteleinsatz zeitlich befristet und degressiv ausgestaltet werden. Die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen, z.B. durch Wettbewerbsprivilegien, aber auch die Beteiligung von Organisationen an der Marktverwaltung und der Einsatz von Zwangsmitteln ist grundsätzlich ohne Aufwand an Haushaltsmitteln möglich. Der Einsatz von Zwangsmitteln zur Förderung der Organisation ist zudem in den meisten Ländern politisch leichter durchzusetzen als bei anderen Maßnahmen: Der Staat knüpft häufig an den Willen eines großen Teils der Betroffenen an; das Zwangsmittel richtet sich nur gegen eine Minderheit, die aus der Sicht der Mehrheit auf deren Kosten den Markt stört 4).

Für die Mitgliedsstaaten der EG kann noch eine andere Motivation hinzukommen. Denn die Organisation der Agrarvermarktung gilt vielfach als Reservat mitgliedstaatlicher Zuständigkeit im Rahmen der sonst vergemeinschafteten Agrarmarktpolitik, in dem nationale agrarpolitische Ziele zulässigerweise oder unbemerkt oder mit guter Aussicht auf eine Ausnahmeregelung in Brüssel verfolgt werden kann 5).

3 Formen

Die staatliche Einflußnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung hat vielfältige Formen. Die häufigsten Formen sind in der folgenden Übersicht mit Beispielen aufgeführt:

TYPISCHE FORMEN STAATLICHER EINFLUSSNAHME AUF DIE ORGANISATION DER AGRARVERMARKTUNG

Form der Einflussnahme	Beispiele
I. Ohne Anwendung von Zwangsmitteln	
1. Finanzielle Förderung <ul style="list-style-type: none"> a) der Organisation <ul style="list-style-type: none"> - Startbeihilfen - Investitionsbeihilfen b) des einzelnen Beteiligten 	Erzeugergemeinschaften und -organisationen; Interventionsfonds nach der GVO Obst und Gemüse Erzeugergemeinschaften und -organisationen vertikale Integration nach MStrG und VO 355/77; Art. 6 des franz. Orientierungsgesetzes von 1960
2. Schaffung besonderer Rahmenbedingungen <ul style="list-style-type: none"> - Rechtsformregelungen - Wettbewerbsprivilegien - Steuerprivilegien 	Genossenschaftsgesetze § 100 GWB; § 11 MStrG; Art. 42 EWGV; VO 26/62 Steuervergünstigungen für Genossenschaften
3. Beteiligung an der staatlichen Marktverwaltung <ul style="list-style-type: none"> - Beteiligung an staatl. Entscheidungen - Überlassen von Förderungsmitteln zur Verteilung oder Bewirtschaftung - Übertragung von hoheitlichen Aufgaben 	Marktverbände nach den deutschen Marktordnungsgesetzen Erzeugergemeinschaften nach der GVO Hopfen Interventionsbefugnisse der Erzeugergemeinschaften nach EG-Recht
II. Mit Anwendung von Zwangsmitteln	
1. Erhebung von Zwangsbeiträgen zur Finanzierung von absatzbezogenen Maßnahmen	Absatzfonds, Stabilisierungsfonds Wein; britische Boards; amerikanische Marketing Orders; niederländische Produktschaften
2. Regelung von Vertragsbedingungen	britische Boards
3. Anordnung oder Untersagung von Vertragsbeziehungen	britisches Milk Marketing Board
4. Ausdehnung der Regelungen privater Organisationen auf Außenseiter	Allgemeinverbindlichkeit nach französischem Recht; Allgemeinverbindlichkeit nach Art. 7 GVO Fische; geplante Allgemeinverbindlichkeit im Rahmen der GVO Obst und Gemüse; amerikanische Marketing Orders
5. Anordnung von Zwangsmitgliedschaft	niederländische Produktschaften; deutsche Forstbetriebsverbände

4 Probleme und Grenzen

4.1 Außenseiterproblem

Das Problem störender Außenseiter, die die Vorteile organisierter Vermarktung in Anspruch nehmen, ohne eventuelle Nachteile und Kosten mitzutragen, stellt sich vor allem bei auf freiwilliger Grundlage geschaffenen Organisationen. Oft erfolgt eine staatliche Einflußnahme überhaupt nur, um dieses Problem zumindest soweit in Grenzen zu halten, daß agrarpolitisch erwünschte Zielsetzungen nicht durch Außenseiter vereitelt werden. Auch bei Einsatz von Zwangsmitteln ist das Außenseiterproblem in der Praxis heute oft nicht befriedigend zu lösen, weil der interregionale Wettbewerb aus rechtlichen oder politischen Gründen nicht ausreichend beeinflußt werden kann 6). Für den Bereich der EG folgt daraus, daß durch mitgliedstaatliche Einflußnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung nationale marktordnerische Ziele, wie die Steuerung von Mengen und Preisen, grundsätzlich nicht mehr erfolgreich verfolgt werden können 7).

4.2 Gefahr zunehmender Einflußnahme

Organisationsformen, die mit finanzieller Förderung entstanden sind, können bei deren Beendigung ihre Attraktivität und Effizienz verlieren. Der Staat muß dann eine zunächst als Starthilfe angelegte Einflußnahme auf Dauer beibehalten und noch verstärken, um den Bestand einer Organisationsform zu sichern. In vielen Industrieländern lassen sich Beispiele dafür finden, daß aus einem Startdarlehen ein verlorener einmaliger Zuschuß oder auch eine Dauerförderung wurde. Wegen des wachsenden Bedarfs an Haushalts-

mitteln liegt die Versuchung nahe, die finanzielle Förderung durch zunehmenden Einsatz von Zwangsmitteln abzulösen. Die Schaffung der britischen Marketing Boards ist hierfür ein Beispiel aus der Vergangenheit (JOHANNSEN, S. 286.). Auch der derzeitige Versuch, die Organisation der französischen Agrarvermarktung durch erleichterte Allgemeinverbindlichkeitserklärung interprofessioneller Abkommen, durch Zwangskartelle (falls interprofessionelle Abkommen auf freiwilliger Grundlage nicht zustande kommen), durch Schaffung nationaler Marktämter und durch die angestrebte Anerkennung der Allgemeinverbindlichkeit als Instrument der gemeinsamen Marktordnungen weiter zu stärken, geht in diese Richtung (BENETIERE, 1, S. 22) 8).

4.3 Verfassungsrechtliche und ordnungspolitische Grenzen

Die Möglichkeit des Staates, die Organisation der Agrarvermarktung zu beeinflussen, sind in der Bundesrepublik Deutschland aus verfassungsrechtlichen und ordnungspolitischen Gründen enger als in den meisten anderen Industrieländern. Das gilt insbesondere für den Einsatz von Zwangsmitteln. Wichtige verfassungsrechtliche Schranken bilden Art. 12 (Freiheit der Berufsausübung), Art. 14 (Eigentumsgarantie) und Art. 9 (sog. negative Vereinigungsfreiheit) 9). Auch innerhalb der rechtlichen Grenzen ist die Neigung, mit staatlichen Mitteln auf die Organisation der Agrarvermarktung Einfluß zu nehmen, in Deutschland deutlich geringer als in den meisten anderen Industrieländern, was nicht zuletzt als fortwirkende Reaktion auf die Zeit des Reichsnährstandes zu erklären ist.

4.4 Gemeinschaftsrechtliche Grenzen für mitgliedstaatliche Einflußnahme

4.4.1 Gemeinschaftsrecht

In der EG ist der mitgliedstaatliche Handlungsspielraum zur Einflußnahme auf die Oranisation der Agrarvermarktung durch das Gemeinschaftsrecht relativ begrenzt. So ist das Außenseiterproblem bei nationalen Regelungen selbst mit Zwangsmitteln oft nicht befriedigend zu lösen. Denn wegen der Vorschriften über den freien Warenverkehr können nationale Regelungen zwar die Marktbeteiligten des jeweiligen Mitgliedstaates einbeziehen, grundsätzlich aber nicht die Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten, die also störende Außenseiter bleiben.

Auch die Möglichkeit, daß berufsständische Organisationen Zwangsbeiträge erheben, mit denen die eigene Agrarvermarktung gestaltet und gefördert wird, ist durch das Gemeinschaftsrecht heute stark eingeschränkt: Die Verwendung der aufkommenden Mittel unterliegt grundsätzlich den Beihilfavorschriften des EWG-Vertrages, die den Zielen der nationalen berufsständischen Organisationen oft entgegenstehen. Nach der jüngsten Rechtsprechung kann bereits die Verwendung der Mittel für Werbezwecke unzulässig sein 10).

4.4.2 Gemeinschaftswirklichkeit

Allerdings ist die Beeinflussung der Organisation - anders als unmittelbare Eingriffe des Staates in die Agrarvermarktung - oft wenig transparent für die anderen Mitgliedstaaten und für die Gemeinschaftsorgane; ihre Auswirkungen auf den Wettbewerb und ihre rechtliche Zulässigkeit sind relativ schwer zu beurteilen 11). Eine schnelle und verlässliche Bewertung setzt nicht nur die genaue Kenntnis der staatlichen Einflußnahme, sondern auch der Besonderheit der jeweiligen Organisation und der für sie geltenden Rahmenbedingungen voraus; die Verwaltungen der anderen Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane sind hier oft überfordert. Gerade auf schnelle und verlässliche Bewertung kommt es aber an. Denn staatliche Einflußnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung kann erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse in der Gemeinschaft und auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr haben, und deshalb muß sichergestellt sein, daß sie sich in den Grenzen des Gemeinschaftsrechts hält. Das aber ist in der Praxis schwierig 12). Im übrigen können Mitgliedstaaten durch zu weitgehende Zielsetzung in Zugzwang geraten oder sich auch bewußt in Zugzwang setzen, die Effizienz der von ihnen beeinflussten Organisation gegen störende EG-Vorschriften und gegen Einfuhren abzusichern. Der gleichgerichtete Druck von Regierung und mit staatlicher Hilfe organisiertem Berufsstand erleichtert die Durchsetzung nationaler Sonderregelungen in Brüssel, die - wie z.B. die Sonderregelungen für das britische Milk Marketing Board 13) - wiederum willkommene Präzedenzfälle für Sonderwünsche anderer Mitgliedstaaten werden können.

4.5 Grenzen gemeinschaftlicher Einflußnahme

Da in der EG die Möglichkeiten rechtlich zulässiger und politisch erwünschter nationaler Einflußnahme in diesem Bereich begrenzt sind, hat die EG-Kommission folgerichtig versucht, den Verlust an nationalem Handlungsspielraum durch Gemeinschaftsregelungen zu kompensieren 14). Ihre weitgehende Vorstellung, durch Einflußnahme auf die Agrarvermarktung marktordnerische Ziele zu erreichen, haben sich jedoch bislang kaum verwirklichen lassen. 15). Mehr Erfolg hatte sie bei dem Versuch, im Interesse der Verbesserung der Vermarktungseffizienz und der Marktstellung der Erzeuger auf die Vermarktungsorganisation Einfluß zu nehmen 16).

Es ist nicht auszuschließen, daß der Einfluß der Gemeinschaft auf die Organisation der Agrarvermarktung in absehbarer Zeit spürbar zunimmt. Dabei dürfte es sich aber wohl nicht um die Verwirklichung der früheren Überlegungen mit marktordnerischen Zielsetzungen und die gesamte Gemeinschaft erfassenden Regelungen handeln. Die meisten Mitgliedstaaten würden sich derartigen Regelungen vermutlich widersetzen. Die Produktions- und Absatzbedingungen sind in den Regionen der Gemeinschaft, insbesondere einer Gemeinschaft der 12, als Folge natürlicher Bedingungen und gewachsener Strukturen zu unterschiedlich, als daß eine wesentlich stärkere zentrale Einflußnahme in diesem Bereich wünschenswert wäre. Eher ist zu erwarten, daß die Kommission und einzelne Mitgliedstaaten mit der Anerkennung nationaler Allgemeinverbindlichkeitserklärungen als Instrument der gemeinsamen Agrarpolitik Einfluß nehmen möchten auf die Organisation der Agrarvermarktung 17). Manches spricht dafür, daß es sich dabei weniger um eine wirkliche gemeinschaftliche Einflußnahme handeln würde als um die gemeinschaftliche Tolerierung nationaler Sonderregelungen.

Zu erwarten ist auch, daß die Gemeinschaft ihre Anstrengungen verstärkt, mit EAGFL-Mitteln die Marktstruktur punktuell in einzelnen Regionen zu verbessern. Dabei dürften agrarpolitische Zielsetzungen zunehmend von integrationspolitischen (insbesondere An-

gleichung der Lebensverhältnisse, Finanztransfer, Abbau von Widerständen gegen die EG-Erweiterung) überlagert werden 18).

5 Beispiele für neue Entwicklungen

5.1 Französisches Gesetz über die Errichtung landwirtschaftlicher Marktämter und über die Organisation der Märkte

Von den derzeitigen Initiativen der EG-Mitgliedstaaten, mit staatlichen Mitteln auf die Organisation der Agrarvermarktung Einfluß zu nehmen, verdient das französische "Gesetz über die Errichtung landwirtschaftlicher Marktämter und über die Organisation der Märkte" 19) besonderes Interesse.

1. Das mit hohem politischen Anspruch verfolgte Gesetzesvorhaben hat im wesentlichen die Errichtung von Marktämtern für die wichtigsten Produktbereiche 20) zum Ziel. Erklärte Vorbilder dieser Ämter sind das 1936 errichtete französische Office du Ble, die niederländischen Produktschaften, das britische Milk Marketing Board (einschließlich der hierfür durchgesetzten Sonderregelungen im Gemeinschaftsrecht) und die dänischen Genossenschaften im Bereich Vieh und Fleisch. Die Ämter sollen - neben Aufgaben bei der nationalen Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik - insbesondere die Kooperation auf und zwischen allen Marktstufen fördern und beeinflussen. Dazu können sie von Erzeugern, Händlern und Arbeitern alle "für die Kenntnis der Erzeugung und des Marktes sowie zur Erstellung von Importplänen erforderlichen Informationen" verlangen (Art. 10). Sie können in gewissem Umfang Einfluß nehmen auf Erzeugergemeinschaften, interprofessionelle Organisationen und Agrarwirtschaftsausschüsse, für deren Beschlüsse sie auch die Allgemeinverbindlichkeit beantragen können (Art. 8 und 9). Regionale öffentliche Einrichtungen dürfen Regelungen nur mit Zustimmung des

zuständigen Marktamtes treffen (Art. 12). Die Tätigkeit der Ämter wird in erster Linie durch Zuschüsse staatlicher Stellen finanziert; daneben können von den Marktpartnern parafiskalische Abgaben erhoben werden (Art. 4). Im Vorstand der Ämter sollen Erzeuger, Verarbeiter, Vermarkter, Arbeitnehmer, Verbraucher und der Staat vertreten sein; die Gruppe der Erzeuger, Verarbeiter und Vermarkter sollen die Mehrheit bilden, innerhalb dieser Gruppe wiederum soll den Erzeugern eine Mehrheit garantiert werden. (Art. 5). Die Ämter werden zentral für ganz Frankreich errichtet; für eine oder mehrere Regionen können regionale Vertretungen gebildet werden (Art. 6).

Die Einrichtung von Marktämtern ist nicht so neuartig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Ähnliche Einrichtungen, auch unter der jetzt vorgesehenen Rechtsreform der établissements publics à caractère industriel et commercial", bestehen bereits z.B. in den Bereichen Getreide (ONIC), Vieh und Fleisch (ONIBEV) und Wein (ONIVIT); während das ONIC als "Amt" bestehen bleiben wird, sollen ONIBEV und ONIVIT durch neue, auf der Grundlage dieses Gesetzes gebildete Ämter ersetzt oder zumindest ergänzt werden. Im Vergleich zu den sehr weitgehenden und anspruchsvollen Aufgaben und Zielen, die das Gesetz den Marktämtern setzt (Art. 1 - 3), sind die vom Gesetz den Ämtern zuerkannten Befugnisse recht bescheiden.

2. Das Gesetz bringt weitere Regelungen für die Organisation der Vermarktung, ohne daß diese im unmittelbaren Zusammenhang mit der Bildung der Marktämter stehen. So wird der Betrieb von Märkten grundsätzlich 21) von einer staatlichen Genehmigung, für die bestimmte Voraussetzungen vorliegen müssen 22), abhängig gemacht (Art. 14). Generell 23) soll der französische Erzeuger künftig verpflichtet sein, bei jedem Verkauf eine Rechnung zu erstellen (Art. 13). Erwähnenswert ist weiterhin, daß für anerkannte Erzeugergemeinschaften eine Pflichtmitgliedschaft im zuständigen Agrarwirtschaftsausschuß angeordnet wird (Art. 27), wodurch die Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Erzeugergemeinschaften und deren Mitglieder verbessert werden soll.

Im Bereich Obst und Gemüse darf die erste Vermarktung grundsätzlich 24) nur noch über anerkannte Erzeugergemeinschaften oder über anerkannte Märkte erfolgen; der Direktabsatz des Erzeugers an den Großhandel soll kontrolliert, der an den Einzelhandel und an Verbraucher kann geografisch und mengenmäßig beschränkt werden (Art. 15). Vor der Erstvermarktung von Wein und anderen Rebenerzeugnissen muß der beabsichtigte Vertrag grundsätzlich 25) dem Marktamt vorgelegt werden (Art. 22). Außerdem muß Wein vor der Vermarktung anerkannte Lager durchlaufen (Art. 23).

3. Trotz aller Widerstände des Berufsstands ist das Gesetzesvorhaben ohne größere Änderungen durchgesetzt worden. Es macht das fortbestehende französische Bestreben deutlich, die Organisation der Vermarktung durch verstärkte staatliche Einflußnahme entscheidend zu verbessern und zu einer Art nationaler Marktorganisation mit Angebotslenkung und Preisbeeinflussung auszubauen. Ob diese weitgehende Zielsetzung erreicht wird, muß abgewartet werden. Die Auswirkungen der Gesetze, die in den letzten Jahren mit demselben Anspruch erlassen wurden 26), veranlassen zu einer zurückhaltenden Beurteilung; die Umstände, die die von der Regierung angestrebte Wirkung dieser Gesetze weitgehend verhindert haben 27), Organisationen,; Einfuhr aus EG-Ländern; sind heute kaum günstiger. In jedem Fall muß freilich damit gerechnet werden, daß es zu mehr administrativen Eingriffen in die französische Agrarvermarktung kommt und daß alle EG- und GATT-rechtlichen Möglichkeiten zur Kontrolle und Abwehr störender Einfuhren ausgeschöpft werden sollen. Die durch das Gesetz getroffenen oder ermöglichten Regelungen verbessern hierfür die Voraussetzungen; die derzeitigen französischen Interventionen und Regelungen auch außerhalb des Agrarbereichs 28) sprechen dafür, daß sie genutzt werden.

Für die Partner Frankreichs in der EG wird es vor allem darauf ankommen, daß sich die Durchführung des noch sehr ausfüllungsbedürftigen Gesetzes im Rahmen des Gemeinschaftsrechts hält und daß das Gesetz nicht zu maßgeschneiderten wettbewerbsverzerrenden Sonderregelungen auf EG-Ebene führt.

5.2 Gründung zentraler Marketingeinrichtungen in Großbritannien und Frankreich

Die von der britischen Regierung geplante zentrale Agrarmarkteinrichtung "Food from Britain" soll im wesentlichen die Aufgabe haben, die Aktivitäten der heute bestehenden mehr als 30, meist produktbezogenen Einrichtungen zu koordinieren. Sie soll in den ersten Jahren erhebliche, allerdings degressiv ausgestaltete Zuwendungen aus dem Staatshaushalt erhalten. Ihren Verwaltungsapparat und einen Teil ihrer Aufgaben wird sie von dem 1976 gegründeten Central Council for Agricultural and Horticultural Cooperation (CCAHC) übernehmen, der aufgelöst wird. Im Verwaltungsrat sollen die Erzeugervertreter in der Mehrheit sein. Erklärte Vorbilder der geplanten Einrichtung sind der deutsche Absatzfonds und die CMA sowie die französische zentrale Absatzförderungsgesellschaft SOPEXA.

Gerade ihre zentrale Absatzförderung will auch die französische Regierung zur Zeit neu organisieren, wobei man sich ebenfalls auf das deutsche Vorbild beruft. Ziele der Neuregelung sind die stärkere Zentralisierung der französischen Absatzförderung und die Verlagerung der Finanzierung von Haushaltsmitteln, die bei der SOPEXA bis zu 75 % ausmachen, auf berufsständische Abgaben. Die gesetzlichen Grundlagen für einen französischen Absatzfonds wurden im Orientierungsgesetz von 1980 gelegt. Das Vorhaben wird von der neuen Regierung weiter verfolgt. Es kommt aber nur zögernd voran. Schwierigkeiten dürfte die Regelung des Verhältnisses der geplanten Marketingeinrichtung zu den bestehenden produktspezifischen Organisationen, von denen die Finanzierung weitgehend abhängen soll, und den geplanten Marktämtern machen.

5.3 Bestrebungen zur Bildung eines Kartoffelförderungs fonds in Deutschland

Die deutsche Kartoffelwirtschaft hat den Entwurf eines "Kartoffelförderungs-gesetzes" erarbeitet, der demnächst als Initiativentwurf im Bundestag eingebracht werden soll 29). Er zielt insbesondere auf die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Bundesmarktverbandes mit wichtigen Aufgaben zur Verbesserung der Kartoffelvermarktung. Die Tätigkeit des Verbandes soll durch Flächenangaben finanziert werden. Weitere Eingriffsbefugnisse sind nicht vorgesehen; dem Verband würden für die Wahrnehmung seiner Aufgaben also nur finanzielle Anreize zur Verfügung stehen.

Die Initiative der deutschen Kartoffelwirtschaft zeigt das Interesse aller Marktpartner, mit einer staatlich abgesicherten Organisation die Vermarktung zu verbessern. Bemerkenswert ist die Bereitschaft der Erzeuger, die Tätigkeit der Organisation voll durch Abgaben zu finanzieren. Der Entwurf spricht für eine nüchterne Einschätzung der rechtlichen und politischen Grenzen für die staatliche Einflußnahme: Eingriffsbefugnisse des Bundesmarktverbandes sowie Regelungen, die mit dem EG-Recht kollidieren, werden nicht vorgesehen 30). Bei eventuellen Stabilisierungsmaßnahmen stellt sich das Problem der Außenseiter aus anderen EG-Staaten.

5.4 Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf EG-Ebene

1. In der GMO Fische ist die Möglichkeit, die Beschlüsse von Erzeugerorganisationen auf Außenseiter auszudehnen, bereits seit 1976 vorgesehen 31), ohne jedoch bislang Bedeutung erlangt zu haben. Auf französisches Betreiben hin wurden deshalb kürzlich Durchführungsbestimmungen 32) erlassen. Danach kann nunmehr ein Mitgliedstaat Regelungen seiner Erzeugerorganisation über Qualität, Größe, Gewicht und Aufmachung der Erzeugnisse, Probeentnahmen, Verpackung und Kennzeichnung, Bedingungen für die Erstvermarktung und über die Einhaltung des gemeinschaftlichen Rücknah-

mepreises für Außenseiter verbindlich machen.

Anders als diese Regelung hat der Vorschlag für die Allgemeinverbindlichkeit im Bereich Obst und Gemüse in Brüssel eine intensive Diskussion ausgelöst. Auch er geht auf französische Bestrebungen zurück. Er wird in Zusammenhang mit der bevorstehenden Süderweiterung gestellt, was seine Realisierungschancen erheblich verbessert.

Von den Regelungen, die nach der Vorstellung der Kommission allgemeinverbindlich gemacht werden können, haben folgende für die Vermarktung besondere Bedeutung:

- Verpflichtung zur Bekanntgabe von Erntemengen und Beständen;
- Festlegung des Beginns der Ernte und der Staffelung der Vermarktung;
- Festlegung der Lagerkapazitäten;
- Festlegung von Qualitätsanforderungen, Angebotsform, Verpackung, Etikettierung und Ursprungskennzeichen;
- Verbot, unterhalb des Rücknahmepreises zu vermarkten.

Die Außenseiter sollen an den Kosten der Erzeugerorganisation beteiligt werden, die durch die genannten Maßnahmen oder durch Verkaufswerbung entstehen. Andererseits hätten die Außenseiter Anspruch auf finanziellen Ausgleich aus Gemeinschaftsmitteln, wenn sie ihre Ware nicht absetzen dürfen. Die Allgemeinverbindlichkeit könnte vom jeweiligen Mitgliedstaat ausgesprochen werden. Die Kommission soll ein Recht zur Beanstandung und Aufhebung haben.

2. Das Bestreben, die Allgemeinverbindlichkeit angesichts der bevorstehenden Süderweiterung der Gemeinschaft im politisch besonders sensiblen Produktbereich Obst und Gemüse als Instrument der gemeinsamen Agrarpolitik einzuführen, ist aus französischer Interessenlage heraus verständlich. Denn die rein nationalen Regelungen der 1962 in Frankreich eingeführten 33) Allgemeinverbindlichkeit waren nicht sehr erfolgreich. Von den Organisationen der Agrarver-

marktung wurden nur wenige Anträge auf Allgemeinverbindlichkeit gestellt. Zudem bezogen sich die meisten Anträge auf produktmäßig, regional und zeitlich eng begrenzte Regelungen. Die Ursachen für den geringen Erfolg sind leicht auszumachen: Das Ziel, die Effizienz der französischen Agrarvermarktung zu steigern, war im Grundsatz auch ohne Allgemeinverbindlichkeit zu erreichen; aus der Sicht der leistungsfähigsten Agrarvermarkter sogar besser, denn ihr Wettbewerbsvorsprung vor anderen französischen Vermarktern wäre durch die Allgemeinverbindlichkeit gefährdet worden. Dagegen waren marktordnerische Zielsetzungen wie die Regulierung von Mengen und Preisen auch mit der Allgemeinverbindlichkeit als einer rein nationalen Regelung letztlich nicht erreichbar. Meist ließ sich innerhalb des Berufsstands die erforderliche Mehrheit nicht erzielen, da die Produktions- und Absatzbedingungen schon regional zu unterschiedlich sind. Vor allem aber ließ und läßt sich bisher aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen mit der Allgemeinverbindlichkeit das Außenseiterproblem allenfalls national lösen. Die Anbieter aus den anderen Mitgliedstaaten bleiben potentielle störende Außenseiter. Sie können den Erfolg der staatlichen Einflußnahme vereiteln oder sogar die eigentlichen Nutznießer der Bindung ihrer Konkurrenten werden.

Wenn deshalb die Allgemeinverbindlichkeitserklärung erst einmal für gewisse Regelungen im Bereich Obst und Gemüse als Instrument der gemeinsamen Agrarpolitik eingeführt werden sollte, spricht vieles dafür, daß Frankreich anschließend auf die Gemeinschaftsorgane einwirken wird, dieses Instrument durch großzügige Ausnahmen von den als zu eng empfundenen Gemeinschaftsregeln effizient werden zu lassen und auch für andere Warenbereiche anwendbar zu machen.

Obwohl kein Mitgliedstaat von der Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeit Gebrauch machen muß und einzelne Mitgliedstaaten bereits zu erkennen gegeben haben, daß sie sie nicht nutzen werden (34), ist die beabsichtigte Regelung für alle Mitgliedstaaten von großer Bedeutung. Insbesondere muß die Gefahr der Marktabschottung gesehen werden. Denn wenn es einem Mitgliedstaat durch Allgemein-

verbindlichkeitserklärungen auch gelingen sollte, das Außenseiterproblem zu lösen, so bleiben nach derzeitigem Gemeinschaftsrecht doch die Anbieter aus den anderen Mitgliedstaaten störende Außenseiter, die aus der Bindung ihrer Wettbewerber noch Vorteile ziehen können. Für einen Mitgliedstaat, der mit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung künftig ein Instrument der gemeinsamen Agrarpolitik einsetzt, dessen Anwendung im konkreten Fall von der Kommission gebilligt wird, dürfte das nur schwer zu akzeptieren sein - noch schwerer aber wohl für seine Wirtschaft, der durch diese Allgemeinverbindlichkeitserklärung Verpflichtungen, Beschränkungen und Kosten auferlegt wurden.

Die zu befürchtende Marktabschottung kann faktisch erfolgen, wenn sich Druck der Wirtschaft in Ausschreitungen gegen die als störend empfundenen Einfuhren aus anderen EG-Staaten entläßt; für einen Mitgliedstaat, der die Allgemeinverbindlichkeit erklärt hat, kann es schwierig sein, hiergegen erfolgreich vorzugehen. Die jüngst gegen spanische Einfuhren von Obst und Gemüse und gegen italienische Weineinfuhren gerichteten Aktionen verstärken diese Befürchtung 35). Möglich ist auch, daß die EG-Organe, nachdem eine nationale Allgemeinverbindlichkeit erst einmal von der Kommission gebilligt wurde, sich veranlaßt sehen, diese gegen störende Einfuhren rechtlich, d.h. durch maßgeschneiderte Ausnahmeregelungen, abzusichern. Im Ergebnis käme es zu Wettbewerbsverzerrungen, Handelshemmnissen und teilweiser Außerkraftsetzung von EG-Recht zugunsten einzelner Mitgliedstaaten 36). Wenn ein Mitgliedstaat, wie die Bundesrepublik Deutschland, die Allgemeinverbindlichkeit als Instrument der Einflußnahme auf die Organisation der Agrarvermarktung nicht anwenden kann oder will, wird es um so mehr darauf ankommen, diesen Gefahren entschieden zu begegnen.

Anmerkungen:

- 1) Seine Abgrenzung von anderen Instrumenten staatlicher Intervention ist fließend. Im folgenden wird abgestellt auf die gezielte staatliche Beeinflussung der Organisation der an der Vermarktung Beteiligten, wie etwa auf die horizontale und vertikale Kooperation. Nicht behandelt werden sollen agrarpolitische Maßnahmen, die primär auf andere Ziele gerichtet sind, sowie die Teilnahme des Staates an der Agrarvermarktung durch eigene Einrichtungen, wie etwa durch staatliche Interventionsstellen, auch wenn davon erhebliche Rückwirkungen auf die Organisation der Agrarvermarktung ausgehen können.
- 2) Ein Indiz hierfür können z.B. staatlich angeordnete Erzeugermehrheiten bei der Willensbildung einer Organisation sein. - Vgl. für die erzeugernahen Ansatzpunkte der deutschen Marktstrukturpolitik REINICKE, 16, S. 30 ff. und 193 f.; für die amerikanischen Marketing Orders JESSE, JOHNSON, 11, S. 1. BORCHERT, 3, S. 32. SCHMITT, 17, S. 247.
- 3) So ist erklärtes Ziel der französischen und britischen Vorhaben, nach deutschem Vorbild zentrale Einrichtungen der Wirtschaft zur Absatzförderung zu schaffen (dazu im folgenden s. 5.2), sich für diesen Bereich stärker aus der finanziellen Verantwortung zurückzuziehen.
- 4) Anschaulich der Bericht der Kommission für Produktion und Handel an die französische Nationalversammlung über den Entwurf des Marktämtergesetzes, BENETIERE, 1, S. 101: Danach steht der "überwältigenden Mehrheit" organisationswilliger Landwirte eine Minderheit weniger Störer gegenüber, die "unter dem Vorwand sakrosankter Prinzipien der individuellen Freiheit für sich das Recht des Fuchses zur Anwesenheit im Hühnerhof in Anspruch nehmen".
- 5) BENETIERE, 1, S. 48 ff., wo im Anschluß an die Darlegung der engen gemeinschaftsrechtlichen Grenzen für nationale marktpolitische Aktivitäten ausgeführt wird, daß "indirekte" Maßnahmen noch zulässig seien und für den Bereich der Organisation der Vermarktung in Brüssel schon manche Ausnahme zugunsten nationaler Regelungen geschaffen worden sei.
- 6) Vgl. z. B. SCHMITT, 17, S. 253.
- 7) Hieraus erklärt sich z.B. die heutige Aufgabenkonzentration der niederländischen Produktschaften auf die Absatz- und Forschungsförderung sowie die Rationalisierung der Vermarktung, vgl. BORCHERT, 2, S. 171 ff.. Zum deutschen Mastgeflügel-Stabilisierungsfonds WOLFRAM, HANTELMANN, 19, S. 312 ff. - Für die amerikanischen Marketing Order bei Obst und Gemüse sind nach JESSE, JOHNSON, 11, S. 44 f. für die Jahre 1959 - 1979 trotz weitgehender Ziele und Regelungen keine Auswirkungen auf Höhe und Stabilität der Preise nachweisbar. Skeptisch für die

Preisstützung durch Milk Marketing Orders MACAVOY, 14, S. 139 ff., und MASSON, MASSON, HARRIS, 15, S. 188 ff.

- 8) Für die USA ist z.B. auf Bestrebungen zu verweisen, regionale Marketing Orders für andere Regionen verbindlich machen zu können, BORCHERT, 3, S. 86.
- 9) Vgl. z.B. Bundesverfassungsgericht BVerfGE Bd. 33, S. 125 ff.; GOETZ, WINKLER, 7, S. 127 ff.; JOHANNSEN, 12, S. 247 ff.
- 10) EuGH, Urteil in der Rechtssache 249/81 ("Buy Irish") vom 24.11.1982 (noch nicht veröffentlicht). Zum Absatzfonds vgl. Urteil in der Rechtssache 78/76 vom 22.03.1977, Sammlung Band I/1977, S. 595 ff.
- 11) Das französische "Orientierungsgesetz für die Land- und Ernährungswirtschaft" vom 04.07.1980 sieht beispielsweise die Möglichkeit vor, daß Beschlüsse von interprofessionellen Organisationen allgemeinverbindlich sind, wenn die zuständige Behörde nicht fristgerecht widerspricht. Solche "stillschweigenden" Regelungen sind EG-rechtlich noch schwerer zu beurteilen, als es Allgemeinverbindlichkeitserklärungen ohnehin sind. Vgl. HEYNEN, 10, S. 90.
- 12) Die Tatsache, daß staatliche Eingriffe in die Organisation der Vermarktung hinsichtlich ihrer wirklichen Ziele und ihrer voraussichtlichen Auswirkungen wenig transparent sind, ist mit ursächlich dafür, daß solche Eingriffe bei anderen Staaten so oft das Bedürfnis zur "Nachrüstung" hervorrufen.
- 13) Zu diesen Sonderregelungen und zu dem kürzlich wegen des Milk Marketing Boards eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren Antwort der EG-Kommission auf die Anfrage des Abgeordneten Thareau, Abl. C 275/13 vom 18.10.1982.
- 14) Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der EWG (Brüssel 1968), S. 67 ff.
- 15) Vgl. aber die in einigen Marktordnungen vorgesehene Beteiligung von Erzeugerorganisationen an der Marktverwaltung.
- 16) So z.B. durch die VO Nr. 17/64, Abl. Nr. 34 vom 27.02.1964, S. 586, und die VO (EWG) Nr. 355/77, Abl. Nr. L 51/1 vom 23.02.1977.
- 17) Dazu im folgenden unter 5.4.
- 18) Vgl. z.B. SEEBOHM, 18, S. 189 ff., und HAUSMANN, 8, S. 280 ff.
- 19) Loi No 82-847 du 6 octobre 1982 relative a la creation d'office d'intervention dans le secteur agricole et a l'organisation des marches. Journal officiel vom 07.10.1982, S. 2979 ff.
- 20) Vorrangig wird die Errichtung der Ämter für die Bereiche Obst und Gemüse, Wein sowie Vieh und Fleisch betrieben.

- 21) Gilt nicht für Einzelhandelsmärkte.
- 22) Insbesondere das Vorhandensein von Einrichtungen zur Erfassung der Mengen, Qualitäten und Preise.
- 23) Gilt nicht für den Direktabsatz an den Verbraucher.
- 24) Eine Ausnahme gilt für den Absatz an Verarbeiter, wenn genehmigte Vertragsmuster eingehalten werden.
- 25) Gilt nicht für Wein der Kategorie Appellation d'Origine.
- 26) Insbesondere das Marktorientierungsgesetz vom 10.07.1975 und das Orientierungsgesetz vom 04.07.1980. Vgl. BESCH, 2, S. 360 ff.; EISELE, 4, S. 89 ff.; HEYNEN, 10, S. 88 ff.
- 27) Geringe Homogenität der französischen Produktions- und Absatzbedingungen; Interessengegensätze in und zwischen den einzelnen Marktstufen; Schwierigkeiten der Koordinierung bestehender und neuer, zentraler und produktspezifischer, nationaler und regionaler Organisationen; Einfuhr aus EG-Ländern; EG-Regelungen,
- 28) Z.B. die kürzlich durch Dekret geschaffene "Beratende Kommission für den Internationalen Handel" (Decret portant creation d'une commission consultative du commerce international; Journal Officiel vom 04.08.1982, S. 2492). Sie soll auf Antrag der Wirtschaft entscheiden, ob Einfuhren für die französische Wirtschaft einen drohenden Schaden bewirken können. Für diese Regelung beruft sich die französische Regierung auf amerikanische, kanadische und australische Vorbilder.
- 29) Noch nicht veröffentlicht. Zum Inhalt des Entwurfs HEIM, 9, S. 14 ff. Hierzu auch "Ernährungswirtschaft" 1982, Heft 7/8, S. 32.
- 30) Die Verwendung des Abgabebaufkommens würde grundsätzlich nicht den EG-Beihilfevorschriften unterliegen, solange noch keine Kartoffelmarktordnung geschaffen ist; vgl. Art. 42 EWG-Vertrag.
- 31) Art. 7 der VO (EWG) 100/76, Abl. L 20/1 vom 28.01.1976. Neu gefaßt durch Art. 7 der VO (EWG) Nr. 3796/81, Abl. L 379/1 vom 31.12.1981, 50615J555555
- 32) VO (EWG) Nr. 1772, Abl. L 197/1 vom 06.07.1982.
- 33) Ergänzungsgesetz vom 08.08.1962 (Loi No. 62-933 complementaire a la Loi d'orientation agricole, Journal Officiel vom 08.08.1962)
- 34) Obwohl das deutsche Recht die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen kennt (vgl. dazu-Bundesverfassungsgericht BVerfGE Bd. 44, S. 322 ff.), sind die deutschen Möglichkeiten, dieses Instrument im Bereich der Agrarvermarktung einzusetzen, vor allem aus den genannten verfassungsrechtlichen und ordnungs-

litischen Gründen begrenzter als die anderer Mitgliedstaaten.

- 35) Vgl. z.B. KRAUSE, 13, S. 10.
- 36) Vgl. BENETIERE, 1, S. 55, der aus der gemeinschaftlichen Legalisierung des britischen Milk Marketing Boards die generelle Folgerung zieht: "Un dispositif national derogatoire aux regles communes d'organisation des marches peut donc etre autorise dans la mesure ou il permet de realiser des economies budgetaires et d'orienter convenablement la production."

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

1. BENETIERE, J.-J., Rapport a l'Assemblee Nationale au nom de la Commission de la Production et des Echanges sur le projet de loi relatif a l'organisation des marches agricoles. Assemblee Nationale, annexe au proces-verbal du 24. juin 1982.
2. BESCH, M., Anpassungsmöglichkeiten des Agrarangebots an die Nachfragekonzentration - eine Analyse marktstruktureller Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich. In: SEUSTER, H. et al. (Hrsg.), Konzentration und Spezialisierung im Agrarbereich. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 16. Münster-Hiltrup 1979, S. 347 ff.
3. BORCHERT, K., Möglichkeiten und Grenzen koordinierten Anbieterverhaltens in der Landwirtschaft. Hannover 1970.
4. EISELE, K., Marktverbände und Wettbewerb in der Agrarwirtschaft. Frankfurt am Main 1978.
5. GOEMAN, D., VON GRUBEN, H., SOTZECK, M., Marktstrukturgesetz und Absatzfondsgesetz, zwei neue Initiativen zur Ausrichtung der deutschen Agrarmarktpolitik. "Berichte über Landwirtschaft" 1969, S. 283 ff.
6. GOETZ, V., WINKLER, Organisationsmodelle für die Agrarwirtschaft. Köln 1976.
7. GROSSKOPF, W., ALTER, R., Die Marktstruktur im Ernährungssektor unter besonderer Beachtung der landwirtschaftlichen Marktstellung. Münster-Hiltrup 1978.
8. HAUSMANN, F. B., Ergänzende Bemerkung zur Frage nach der Bedeutung der EG-Erweiterung für den Sektor der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. In: VON ALVENSLEBEN, R., et al. (Hrsg.), Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd.

18. Münster-Hiltrup 1981, S. 277 ff.
9. HEIM, N., Kartoffelwirtschaft braucht Selbsthilfeeinrichtung. "Kartoffelwirtschaft" 1982, S. 14 ff.
10. HEYNEN, K.-J., Das französische Orientierungsgesetz für die Land- und Ernährungswirtschaft. "Recht der internationalen Wirtschaft" 1981, S. 88 ff.
11. JESSE, E.V., JOHNSON, A.C., Effectiveness of Federal Marketing Orders for Fruits and Vegetables. Washington (D.C.) 1981.
12. JOHANNSEN, O., Staat und Landwirtschaft. Hamburg 1968.
13. KRAUSE, K.P., Der Fahrer entkam mit der Zugmaschine. "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 24.07.1982. S. 10.
14. MACAVOY, P.W., Milk Marketing Orders and Price Support. Washington (D.C.) 1977.
15. MASSON, A., MASSON, R.T., HARRIS, B.C., Cooperatives and Marketing Orders. In: MARION, B.W., (Ed.), Agricultural Cooperatives and the Public Interest. Madison (Wisc.) 1978, S. 187 ff.
16. REINICKE, J., Die staatliche Förderung des Strukturwandels in der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Bundesrepublik Deutschland. "Landbauforschung Völkenrode", Sonderheft 12 (1972), S. 30 ff.
17. SCHMITT, G., Marketing agreements und orders. Ein absatzstrategisches Instrument der landwirtschaftlichen Erzeuger in den USA. "Agrarwirtschaft" 1966, S. 245 ff.
18. SEEBOHM, E., Nationalstaatliche Landwirtschaftsförderung und europäische Agrarpolitik. Zum Problem der Kompatibilität nationaler Beihilfen mit der gemeinsamen Agrarpolitik. Hannover 1981.
19. WOLFRAM, R., HANTELMANN, H., Effizienzbeurteilung des Mastgeflügel-Stabilisierungsfonds. "Agrarwirtschaft" 1979, S. 312 ff.