

von Urff, Winfried

Article

Marktstrukturgesetz oder Agrarmarktfonds? Die "Europäisierung" der deutschen Landwirtschaft im Streit der Meinungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Urff, Winfried (1965) : Marktstrukturgesetz oder Agrarmarktfonds? Die "Europäisierung" der deutschen Landwirtschaft im Streit der Meinungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 45, Iss. 3, pp. 123-132

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/133460>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Marktstrukturgesetz oder Agrarmarktfonds?

Die „Europäisierung“ der deutschen Landwirtschaft im Streit der Meinungen

Dr. Winfried v. Urff, Frankfurt/Main

Seit Ende Juli des vergangenen Jahres, als der Deutsche Bauernverband und der Deutsche Raiffeisenverband einen gemeinsamen Entwurf für ein Gesetz zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz) vorlegten, ist die Diskussion um diesen Entwurf nicht zur Ruhe gekommen. Sie hat einen erneuten Höhepunkt erfahren, als nach dem anfänglichen scharfen Widerstand der gewerblichen Wirtschaft vor einigen Wochen überraschend bekannt wurde, daß sich die beteiligten Interessengruppen auf einen Kompromißvorschlag einigen konnten.

Was die Situation für den nicht mit der Materie Vertrauten schwer durchschaubar macht, ist die Tatsache, daß mehrere Gesetzentwürfe vorliegen, die mehr oder weniger das gleiche Ziel ansteuern, sich in ihren Mitteln jedoch grundlegend voneinander unterscheiden. So legte der Deutsche Bauernverband gleichzeitig mit dem Entwurf für ein Marktstrukturgesetz den Entwurf eines Absatzförderungsgesetzes vor, mit dem vor allem die Aufbringung der Mittel für eine Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse gesichert werden sollte.¹⁾ Daneben wurde von der Bundestagsfraktion der SPD ein eigener Gesetzentwurf für ein Marktstrukturgesetz ausgearbeitet — der einzige Entwurf, der bisher dem Plenum des Bundestages vorgelegen hat —, der jedoch weitgehend auf den Vorstellungen des Bauernverbandes und des Deutschen Raiffeisenverbandes fußt. Schließlich ist die agrarpolitische Arbeitsgruppe der CDU mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft an die Öffentlichkeit getreten, der über die Vorschläge für ein Marktstrukturgesetz erheblich hinausgeht.

DIE NOTWENDIGKEIT EINER KONZENTRATION DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN ANGEBOTES

Woher kommt es, daß von so unterschiedlichen Gruppen einer Strukturverbesserung auf den Agrarmärkten eine gleichermaßen hohe Bedeutung zugemessen wird?

¹⁾ Aus Raumgründen soll auf das Absatzförderungsgesetz hier nicht näher eingegangen werden. Im Grunde genommen handelt es sich dabei um einen schon seit Jahren diskutierten Vorschlag, durch ein befristetes Wiederaufleben der Rentenbank-Grundschatzrenten Mittel für eine zentrale Absatzwerbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse aufzubringen.

In den Begründungen zu den Gesetzentwürfen wird an erster Stelle auf die bereits recht weit fortgeschrittene Konzentration auf der Nachfrageseite des Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse hingewiesen, die eine gewisse Straffung des Angebotes erfordert. In der Tat hat sich in den letzten Jahren im Bereich des Lebensmittelhandels und der Ernährungsindustrie eine relativ rasche Konzentration vollzogen. Zur Zeit entfällt auf die großbetrieblichen Absatzformen der Warenhäuser, der Filialbetriebe und der Konsumgenossenschaften bereits ein Umsatzanteil von 27 %, während ihr Anteil an der Gesamtzahl der Lebensmitteleinzelhandelsgeschäfte nur 8 % beträgt. Die in freiwilligen Ketten oder Einkaufsgenossenschaften zusammengeschlossenen Einzelhändler stellen 69 % der Betriebe und verfügen über einen Umsatzanteil von 67 %. Nur etwa 23 % der selbständigen Lebensmitteleinzelhändler sind heute frei von jeder Bindung, ihr Umsatzanteil beträgt jedoch nur noch 6 %.

Man kann davon ausgehen, daß sowohl die Großbetriebe als auch der genossenschaftlich organisierte Einzelhandel ihren Einkauf in der Regel zentral durchführen. Damit also konzentrieren sich ungefähr zwei Drittel der Gesamtnachfrage nach Nahrungsmitteln auf nur wenige Großeinkäufer. Die Erfahrung zeigt, daß diese Großeinkäufer keinesfalls bereit sind, auch die Funktionen des Erfassungshandels, d. h. also die Aufgabe des Sammelns und Sortierens, selbst zu übernehmen, sondern vielmehr ein entscheidendes Interesse daran haben, auf ein möglichst kontinuierliches Angebot in großen einheitlichen Partien zurückgreifen zu können.

An Hand der bisherigen Entwicklung läßt sich nachweisen, daß die deutsche Landwirtschaft nur in unzureichendem Maße in der Lage war, sich den Erfordernissen des Handels anzupassen und ein qualitativ geschlossenes Angebot auf den Markt zu bringen. Die Folge davon war, daß die konzentrierte Nachfrage in stärkerem Maße auf Konkurrenzangebote aus dem Ausland zurückgriff, wo infolge besserer Marktorganisationen ein nach Qualität, Aufmachung und Gleichmäßigkeit den Bedürfnissen der modernen Absatzwirtschaft angepaßtes Angebot in größeren Mengen zur Verfügung stand.

VORBILDER IN DEN NIEDERLANDEN UND IN FRANKREICH

In den Begründungen zu den Gesetzentwürfen wird weiterhin auf die sehr straffen Marktorganisationen in einigen unserer Partnerländer innerhalb der EWG, vor allem in den Niederlanden und in Frankreich, verwiesen. Durch die Gesetzentwürfe soll eine Art „countervailing power“ geschaffen werden, ohne deren Vorhandensein eine ständige Zurückdrängung der Absatzmöglichkeiten der deutschen Landwirtschaft befürchtet wird. Um beurteilen zu können, inwieweit diese Befürchtung berechtigt ist, bedarf es eines Blickes über die Grenzen auf die Marktorganisationen unserer Nachbarländer.

In den Niederlanden besteht ein relativ straffes Netz horizontaler und vertikaler Zusammenschlüsse auf der Basis öffentlich-rechtlicher Körperschaften.²⁾ Die horizontalen Zusammenschlüsse werden als Hoofdbedrijf- oder Bedrijfschappen (Hauptwirtschafts- oder Wirtschaftsgruppen) bezeichnet, die vertikalen Zusammenschlüsse als Produktschappen (Produktionsgruppen). In ihnen sind sämtliche Stufen von der Produktion bis zum Einzelhandel zusammengeschlossen. Solche vertikalen Marktverbände bestehen für alle wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse, wie Vieh und Fleisch, Milch und Milchprodukte, Geflügel und Eier, Ackerbauerzeugnisse usw. Die Mitgliedschaft ist für die landwirtschaftlichen Erzeuger obligatorisch. Nichtmitglieder sind vom Markt ausgeschlossen.

Die wichtigste Aufgabe der Produktschappen besteht in der „Regelung der Produktion, des Absatzes, der Verteilung und Verwendung einschließlich der Lagerhaltung, der Bearbeitung und Verarbeitung.“³⁾ Sie sind zur Durchführung dieser Aufgabe mit sehr weitgehenden Vollmachten zur Marktbeeinflussung ausgestattet (z. B. Festsetzung von Beimahlungsquoten, Erhebung von Abschöpfungen, Gewährung von Exportrückvergütungen). Darüber hinaus ist ihnen ein Einfluß auf die staatliche Verwaltung dadurch zugesichert, daß der Landwirtschaftsminister Verordnungen, die den Markt und die Preisbildung landwirtschaftlicher Erzeugnisse betreffen, im allgemeinen erst nach Anhören der Produkt- und Bedrijfschappen erlassen kann.

Die Finanzierung der Marktzusammenschlüsse erfolgt durch Erhebung von Abgaben bei den angeschlossenen Unternehmen und durch Gebühren. Bei den vertikalen Marktverbänden werden die Abgaben gewöhnlich durch Belastung der betreffenden Produkte beim Umsatz aufgebracht. Die Einwirkungen der Produktschappen auf das Marktgeschehen wären jedoch bei weitem nicht so effektiv, wenn sie nicht auf die Mittel des staatlichen Landwirtschaftlichen Ausgleichsfonds (Landbouw-Egalisatiefonds, L.E.F.) zurückgreifen könnten.

²⁾ Vgl. B. Engel: Aufbau und Tätigkeit der vertikalen Marktverbände für Agrarprodukte in den Niederlanden. In: Berichte über Landwirtschaft, NF., Jg. XLII (1964), H. 2, S. 356-392.

³⁾ B. Engel: a. a. O., S. 359.

Dieser Fonds wird etwa je zur Hälfte aus Abgaben bei der Einfuhr von Getreide und Veredelungsprodukten (Abschöpfung) und Zuschüssen aus dem Staatshaushalt gespeist. Die Mittel des Fonds werden vor allem für Stützungskäufe auf dem Inlandsmarkt, für eine Subventionierung des Milchpreises und für die Ausfuhrrückerstattung verwandt. Die Placierung niederländischer Produkte auf ausländischen Märkten durch eine gezielte Absatzstrategie wird dadurch begünstigt, daß sie nur einen Bruchteil des Gesamtangebotes auf diesen Märkten darstellen. In der Möglichkeit, die Märkte mit Hilfe des Landwirtschaftlichen Ausgleichsfonds mehr oder weniger willkürlich zu manipulieren, wird eine der Hauptgefahren für die Absatzmöglichkeiten der deutschen Landwirtschaft gesehen.⁴⁾

In Frankreich wurden entsprechende Marktorganisationen weitgehend in Anlehnung an niederländische Vorbilder entwickelt.⁵⁾ Auch hier sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts vertikale Marktverbände geschaffen worden, von denen die Société Interprofessionnelle du Bétail et des Viandes (SIBEV) und die Société Interprofessionnelle du Lait et ses Dérivés (Interlait) die bedeutendsten sind. Wichtigste Aufgabe dieser Marktverbände ist die Durchsetzung der von der Regierung festgelegten Orientierungspreise, vor allem über das Instrument der Stützungskäufe. Infolge einer permanenten Überschusssituation müssen etwa 90 % der aus dem Markt genommenen Mengen exportiert werden, in der Regel zu Preisen, die zwischen 40 und 60 % der Stützungspreise liegen. Die Kosten dieser Maßnahmen werden aus dem Allgemeinen Agrarmarktfonds (Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles, FORMA) getragen. Da Einfuhrabgaben in Frankreich eine untergeordnete Rolle spielen, wird der Fonds, dessen Mittel sich 1963 auf 1,7 Mrd. F beliefen, im wesentlichen aus staatlichen Zuschüssen gespeist (insgesamt erreichten die staatlichen Zuschüsse zur Agrarmarktstützung 2,3 Mrd. F).

Neben diesen überregionalen vertikalen Marktverbänden sieht das 1962 von dem derzeitigen Landwirtschaftsminister Pisani eingebrachte Ergänzungsgesetz zum Landwirtschaftlichen Orientierungsgesetz die Bildung von regionalen Erzeugervereinigungen (groupements des producteurs) vor.⁶⁾ Diese Erzeugervereinigungen erstrecken sich jeweils auf eine Erzeugnisgruppe. Sie werden mit staatlichen Mitteln gefördert.

⁴⁾ In der Begründung für den Gesetzentwurf über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft (Agrarbrief vom 23. 11. 1964) heißt es dazu: „Die den Produktschappen zur Verfügung stehenden rechtlichen Befugnisse versetzen die niederländische Landwirtschaft in die Lage, ihre inneren Märkte weitgehend zu stabilisieren. Sie bieten darüber hinaus auch die Möglichkeit, eine gezielte Absatzstrategie vor allem in der Bundesrepublik zu betreiben. Dabei spielen subventionierte Exporte nach den Mitgliedsländern bzw. nach Drittländern eine besondere Rolle. Die perfekt ausgebaute Marktordnung in den Niederlanden macht es in der Praxis nur schwer möglich, derartige Subventionen exakt nachzuweisen.“

⁵⁾ Vgl. G. F. Stein: Die französische Agrarmarktpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: Berichte über Landwirtschaft, NF., Jg. XLII (1964) H. 2, S. 393-429.

⁶⁾ Vgl. K. Krebs: Frankreichs Landwirtschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/Main 1963, S. 42.

Die Erzeugervereinigungen können sich ihrerseits horizontal zu sogenannten „Agrarwirtschaftsausschüssen“ (comités économiques agricoles) zusammenschließen, um eine Abstimmung der Erzeugung zu erreichen. Die von den Agrarwirtschaftsausschüssen erlassenen Erzeugungs- und Marktregelungen können auf Antrag vom Landwirtschaftsminister für alle Erzeuger des betreffenden Gebietes für obligatorisch erklärt werden. Obwohl die Bildung der Erzeugergemeinschaft formal freiwillig ist, läuft die Allgemeinverbindlichkeit der Beschlüsse der Agrarwirtschaftsausschüsse praktisch auf eine Zwangsmitgliedschaft hinaus. Zur Durchführung der preisregulierenden Maßnahmen dürfen die Agrarwirtschaftsausschüsse Beiträge und Abgaben erheben und bei Nichtbeachtung ihrer Vorschriften Konventionalstrafen verhängen. Da von den im Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten erst allmählich Gebrauch gemacht wird, liegen noch keine praktischen Erfahrungen vor.

DIE ENTWURFE FÜR EIN MARKTSTRUKTURGESETZ

Bei den Entwürfen für ein Marktstrukturgesetz wird davon ausgegangen, daß ein im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft dringend erwünschtes großes und gleichmäßiges Warenangebot nur sichergestellt werden kann, wenn die Produktion einer Mindestzahl von Erzeugerbetrieben nach einheitlichen Gesichtspunkten ausgerichtet wird. Da die spontane Bildung von Erzeugergemeinschaften sich nur langsam vollzieht, wird eine Beschleunigung dieses Prozesses für notwendig erachtet. Eine solche Beschleunigung könnte auf zwei Wegen erfolgen, nämlich entweder durch einen zwangsweisen Zusammenschluß der Erzeuger (und der Vermarkter) nach dem Muster der niederländischen Produktschappen oder aber durch die Förderung freiwilliger Zusammenschlüsse über die Gewährung finanzieller Anreize. Aus grundsätzlichen Überlegungen wurde der zweite Weg gewählt.

Der Entwurf des Deutschen Bauernverbandes (DBV) und des Deutschen Raiffeisenverbandes (DRV)

Die Gewährung finanzieller Anreize zur Förderung der Bildung freiwilliger Erzeugerzusammenschlüsse soll nach dem Vorschlag des DBV-DRV⁷⁾ in zwei Formen erfolgen:

1. Den in Gemeinschaften zusammenwirkenden Erzeugerbetrieben oder den Erzeugergemeinschaften selbst sollen Beihilfen insbesondere zur Herstellung einheitlicher Erzeugungsgrundlagen einschließlich etwa erforderlicher Investitionshilfen,

⁷⁾ Deutscher Bauernverband, Deutscher Raiffeisenverband: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz), Fassung vom 19. 6. 1964, als Manuskript vervielfältigt.

Beihilfen für Transportmittel sowie Beihilfen für die notwendige Spezialberatung gewährt werden.

2. Die Mitglieder der Erzeugergemeinschaften sollen je Einheit der gelieferten Erzeugnisse eine Strukturverbesserungsprämie (Bonus) zusätzlich zu dem am Markt erzielten Preis erhalten.

Voraussetzung für die Gewährung von Fördermitteln an Erzeugergemeinschaften ist deren Anerkennung durch die oberste Landesbehörde. Dafür müssen u. a. folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Jede Erzeugergemeinschaft soll sich auf ein bestimmtes landwirtschaftliches Erzeugnis oder eine Gruppe landwirtschaftlicher Erzeugnisse beschränken,
- die Mitglieder müssen sich verpflichten, bestimmte Erzeugungsregeln einzuhalten, die ein gleichmäßiges Warenangebot sicherstellen,
- die Einhaltung dieser Verpflichtungen muß überwacht und durch Geldbußen bei schuldhaftem Verstoß gesichert sein,
- der Gemeinschaft muß eine Mindestzahl von Erzeugerbetrieben angehören,
- es muß eine Mindestanbaufläche oder Mindestproduktionsmenge nachgewiesen werden,
- die Mindestzahl der Betriebe sowie die Mindestproduktion muß in einem oder mehreren aneinander angrenzenden Kreisen erreicht werden und
- jedes Mitglied der Gemeinschaft muß längerfristige Lieferverträge mit einem Vermarktungsbetrieb abschließen.

Die meisten dieser Bestimmungen laufen darauf hinaus, ein möglichst großes einheitliches Warenangebot innerhalb einer wirtschaftlich rationellen räumlichen Begrenzung sicherzustellen. Durch die Vorschrift einer Mindestzahl von Erzeugerbetrieben soll verhindert werden, daß einzelne größere Betriebe, die ohnehin über eine stärkere Marktposition verfügen, sich zu exklusiven Gemeinschaften zusammenschließen und dabei noch öffentliche finanzielle Förderungen in Anspruch nehmen.

Einer Interpretation bedarf die Bestimmung, nach der das Eingehen vertikaler Bindungen zu den Voraussetzungen der Anerkennung gehört. Die Begründung zu dem Gesetzentwurf⁸⁾ sagt dazu, daß damit die Ausrichtung der Erzeugung an den Erfordernissen des Marktes gewährleistet werden soll. Interessanterweise ist nicht vorgesehen, daß die Erzeugergemeinschaften als solche Lieferverträge mit einem Vermarktungsbetrieb abschließen, sondern jeder Erzeugerbetrieb für sich, wobei der Gesetzentwurf nicht vorschreibt, daß

⁸⁾ Anpassung der Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes, Erläuterungen zum Marktstrukturgesetz. In: Deutsche Bauern-Korrespondenz, Nr. 17, 15. 9. 1964.

der Vermarktungsbetrieb, mit dem Lieferverträge abgeschlossen werden, für alle Mitglieder einer Erzeugergemeinschaft der gleiche sein muß. Die Initiatoren des Entwurfes betonen, daß damit dem Wettbewerb in der Vermarktungsstufe auch gegenüber den Mitgliedern der Erzeugergemeinschaften noch Raum gegeben ist.

Die Erzeugergemeinschaften sollen nur dann anerkannt werden, wenn sie keinen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb auf dem Gebiete des Bezuges oder Absatzes von Waren unterhalten. Dies wird damit begründet, daß es der Absicht des Gesetzes, einer Konzentration des Angebotes, zuwiderlaufen würde, wenn die Erzeugergemeinschaften zusätzlich zu den schon vorhandenen Vermarktungseinrichtungen und Betriebsmittellieferanten selbst anfangen würden, gemeinschaftlich einzukaufen und zu verkaufen.

Neben den landwirtschaftlichen Erzeugergemeinschaften sollen nach dem Gesetzentwurf auch diejenigen Unternehmen direkt gefördert werden, mit denen die zu Gemeinschaften zusammengeschlossenen Erzeuger Lieferverträge abschließen. Die Förderung soll sich auf Investitionshilfen sowie Beihilfen zu den laufenden Vermarktungskosten erstrecken. Sie soll unabhängig von der Rechtsform der Vermarktungsunternehmen erfolgen, sofern diese bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Es wird verlangt, daß die Verträge eine bestimmte Mindestdauer haben und daß jeder Vermarkter für eine bestimmte Mindestmenge eine vertragliche Abnahmeverpflichtung übernimmt. Weiterhin sollen die Unternehmen, mit denen die Mitglieder von Erzeugergemeinschaften Lieferverträge abschließen, diesen Erzeugerbetrieben unmittelbar oder mittelbar einen „die Wahrung ihrer berechtigten Interessen sichernden Einfluß“ einräumen. Die Strukturverbesserungsprämie wird über die Vertragsvermarktungsunternehmen an die Erzeugerbetriebe ausbezahlt.

Um die Zusammenstellung von Angebotsposten, die über die Kapazität einzelner Erzeugergemeinschaften hinausgehen, sicherzustellen, sieht der Gesetzentwurf die Möglichkeit vor, daß sich Erzeugergemeinschaften, die auf das gleiche Produkt ausgerichtet sind, zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenschließen. Diese Arbeitsgemeinschaften sollen darauf hinwirken, daß die Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes angepaßt wird und die Lieferverträge der einzelnen Erzeugergemeinschaften weitgehend vereinheitlicht werden.

Die zur Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Mittel sollen Bestandteil des Bundeshaushaltes für das jeweilige Rechnungsjahr sein. Die Höhe der Prämie sowie Einzelheiten über die Mindestzahl von Erzeugerbetrieben, die Mindestfläche usw. bestimmt der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nach Anhörung des Zentralaussschusses der Deutschen Landwirtschaft.

Der SPD-Entwurf

Der Entwurf⁹⁾, den die SPD-Fraktion am 8. 12. 1964 dem Bundestag vorlegte, geht weitgehend auf den Vorschlag des DBV-DRV zurück, so daß wir uns darauf beschränken können, die wichtigsten Abweichungen deutlich zu machen. Zunächst läßt die vorgesehene Art der Förderung der Erzeugergemeinschaften gewisse Unterschiede erkennen. Während der Entwurf des DBV-DRV nur von Beihilfen (gemeint sind wahrscheinlich verlorene Zuschüsse) spricht, sagt der SPD-Entwurf ausdrücklich, daß die Beihilfen sowohl als verlorene Zuschüsse als auch als zinsverbilligte Darlehen gewährt werden können. Ferner enthält der SPD-Entwurf eine ausführliche Bestimmung darüber, daß beim Widerruf der Anerkennung die Beihilfe ganz oder teilweise verzinst und zurückgezahlt werden muß.

In den vorgesehenen Förderungsmitteln für die Vermarktungsunternehmen, die mit den Mitgliedern landwirtschaftlicher Erzeugergemeinschaften Lieferverträge abschließen, weicht der SPD-Entwurf ebenfalls von dem Entwurf des DBV-DRV ab. Während dieser außer Investitionshilfen noch Beihilfen zu den laufenden Vermarktungskosten vorsah, sind die Beihilfen zu den laufenden Vermarktungskosten im SPD-Entwurf gestrichen bzw. auf die ersten sechs Monate beschränkt, wobei sie ausdrücklich als Starthilfe deklariert werden. Damit wurde den Bedenken der gewerblichen Wirtschaft Rechnung getragen, die in den laufenden Beihilfen zu den Vermarktungskosten ein diskriminierendes Element sah. Für die Starthilfe ist ausschließlich die Form des zinsverbilligten Darlehens vorgesehen, während die Investitionshilfe sowohl als verlorener Zuschuß als auch als zinsverbilligtes Darlehen gewährt werden kann.

Unter den Voraussetzungen, die ein Vermarktungsunternehmen für die Gewährung der vorgesehenen Förderungsmittel erfüllen muß, enthält der SPD-Entwurf die Einflußklausel nicht mehr, die Gegenstand einer besonders heftigen Kritik war. Statt dessen enthält der SPD-Entwurf eine Bestimmung, nach der die Vermarktungsunternehmen gehalten sind, laufend Qualitätsprüfungen ihrer Erzeugnisse durchzuführen. Die Strukturverbesserungsprämie soll eine Staffelung nach der Qualität der erzeugten Produkte aufweisen. Auch hierin ist wahrscheinlich eine Reaktion auf die Kritik der gewerblichen Wirtschaft zu sehen, die den Vorwurf erhoben hatte, daß die im Entwurf des DBV-DRV vorgesehene Prämie weniger eine Qualitätsprämie als vielmehr eine Organisationsprämie darstelle.

Über die Höhe der Prämie selbst enthält der SPD-Entwurf die Bestimmung, daß sie im ersten Jahr 5 % des Umsatzes nicht übersteigen solle und im übrigen linear degressiv zu gestalten sei. Die Gewährung der Prämie müsse am 31. 12. 1969 auslaufen. Entsprechende Bestimmungen finden sich in dem Gesetzesvorschlag des DBV-DRV zwar nicht, jedoch war in den Erläuterungen

⁹⁾ Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, Drucksache IV/2822.

dazu ebenfalls ein Satz von 5 % für die Prämie vorgesehen und außerdem kein Zweifel daran gelassen werden, daß die Prämie degressiv zu gestalten sei und bis zum Ende der Übergangszeit auslaufen müsse, damit sie im Sinne des Artikels 92 c des EWG-Vertrages als nationale Entwicklungshilfe betrachtet werden könne.

Bei beiden Gesetzentwürfen wird davon ausgegangen, daß die Höhe der Prämie so bemessen sein soll, daß sie allein nicht ausreicht, die Erzeuger zu veranlassen, die Bindungen auf sich zu nehmen, die mit dem Beitritt zu einer Erzeugergemeinschaft verbunden sind. Erst der bessere Markterlös, der durch die tatsächliche Anpassung der Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes zu erreichen ist, soll zusammen mit der Prämie den Ausgleich für die zu übernehmenden Verpflichtungen und darüber hinaus den erforderlichen Anreiz schaffen. Es wird unterstellt, daß eine Prämie in Höhe von 5 % des durchschnittlichen Markterlöses diesen Erfordernissen entspricht. Wegen der notwendigen zeitlichen Begrenzung kann das Ziel des Gesetzes nur erreicht werden, wenn die Strukturverbesserungen sich innerhalb dieser Zeit so weit durchgesetzt haben, daß das damit erreichte marktgerechte Angebot auch ohne zusätzliche finanzielle Förderung seine einmal errungene Marktposition behält.

UMFANG DER ERFORDERLICHEN MITTEL

Über den Umfang der erforderlichen Mittel liegen bisher nur erste Schätzungen vor.¹⁰⁾ Von den gesamten Verkaufserlösen der Landwirtschaft scheiden zunächst die im Direktverkehr abgesetzten Erzeugnisse aus. Weiterhin dürfte für den Milchsektor eine Strukturverbesserung der in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Art nicht akut sein. Das gleiche gilt für Getreide und Zucker. Damit werden etwa 41 % der landwirtschaftlichen Verkaufserlöse oder rund 9 Mrd. DM von der vorgesehenen Förderung nicht betroffen.

Die Bildung von Erzeugergemeinschaften soll vor allem für Schlachtvieh, Eier und Schlachtgeflügel, Speisekartoffeln, Obst und Gemüse gefördert werden. Da bei der Rindfleischproduktion zunächst wohl nur ein geringer Teil für die Bildung von Erzeugergemeinschaften in Frage kommen dürfte, nimmt man an, daß für den Gesamtbereich Schlachtvieh höchstens etwa 30 % der Verkaufserlöse unter die Förderung des Gesetzes fallen werden. Insgesamt wird damit gerechnet, daß etwa 44 % oder rund 9 Mrd. DM von den vorgesehenen Förderungen betroffen werden.

Für das erste Anwendungsjahr wird angenommen, daß für etwa 15 bis 20 % der in Frage kommenden Erzeugnisse Erzeugergemeinschaften gegründet werden können. Damit würde sich der Gesamtbetrag, der unter die vorgesehene Förderung fällt, auf etwa 1,4 bis 1,8 Mrd. DM belaufen. Wenn hierauf Prämien in Höhe von

etwa 5 % gewährt werden sollen, müßten für diesen Zweck etwa 70 bis 90 Mill. DM zur Verfügung stehen. Unter Hinzurechnung der Umstellungs- und Investitionsbeihilfen wird für das erste Anwendungsjahr des Gesetzes ein Gesamtbetrag von etwa 100 Mill. DM für ausreichend gehalten.

KRITIK DER GEWERBLICHEN WIRTSCHAFT

An den vorliegenden Gesetzentwürfen, insbesondere an dem bereits ein halbes Jahr vor dem SPD-Entwurf vorgelegten Entwurf des DBV-DRV, ist heftig Kritik geübt worden. Vor allem die Spitzenverbände der gewerblichen Wirtschaft, der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Zentralverband des Deutschen Handwerks, der Gesamtverband des deutschen Groß- und Außenhandels und der Bundesverband der deutschen Ernährungsindustrie, haben schwerwiegende Einwände gegen diesen Vorschlag erhoben.

Ein Ansatzpunkt der Kritik lag darin, daß die vorgeschlagene Gewährung von Beihilfen und die Gewährung des Bonus an die Mitglieder von Erzeugergemeinschaften lediglich deren Mitgliedschaft, nicht aber eine qualitative Mindestleistung voraussetzt. So erklärte etwa der Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelstages, Düren: „Es kann trotz aller erklärenden Worte doch nicht geleugnet werden, daß im vorgelegten Entwurf die zu gewährende Prämie eine Organisationsprämie ist. Der Landwirt, der Qualitätsprodukte liefert und sie sogar langfristigen Verträgen mit nachfolgenden Stufen unterwirft, aber nicht bereit ist, sich einer Erzeugergemeinschaft anzuschließen, kann laut Gesetzentwurf doch die vorgesehene Prämie nicht erhalten. Das aber beweist, daß hier eine staatliche Subvention für eine Mitgliedschaft in einer bestimmten Organisation vorgesehen ist.“¹¹⁾

In dem Zusammenschluß der Erzeugergemeinschaften zu Arbeitsgemeinschaften, die die Erzeugungsregeln überwachen und Musterverträge entwerfen sollen, sieht die gewerbliche Wirtschaft einen Weg, der zur Bildung eines landwirtschaftlichen Erzeugungs- und Absatzkartells führt.

Heftige Ablehnung rief bei allen Organisationen der gewerblichen Wirtschaft die Klausel hervor, nach der den Erzeugerbetrieben mittelbar oder unmittelbar Einfluß auf die Vermarktungseinrichtungen eingeräumt werden soll. Es wurde zwar in den Erläuterungen zum Gesetzentwurf¹²⁾ ausdrücklich darauf verwiesen, daß die Form dieses Einflusses nicht im einzelnen festgelegt wird. Je nach Art und Rechtsform des Vermarktungsbetriebes könne der Einfluß der Erzeuger entweder in Form einer Kapitalbeteiligung oder aber in der Festlegung gewisser Informations- und Mitberatungs-

¹¹⁾ A. Düren: Öffentliche Hilfen für die landwirtschaftlichen Marktorganisationen, Vortrag gehalten am 19. 11. 1964 in Düsseldorf, Hrsg. Alfred C. Toepfer, Hamburg, o. J., S. 9.

¹²⁾ Deutsche Bauern-Korrespondenz, a. a. O.

¹⁰⁾ Deutsche Bauern-Korrespondenz, a. a. O.

rechte erfolgen. Auf jeden Fall sollten die Erzeuger ihren Einfluß geltend machen können, wenn das Unternehmen, an das sie sich längerfristig gebunden haben, wesentliche Einschränkungen oder Erweiterungen seines bisherigen Geschäftsbereiches vorzunehmen beabsichtigt.

In dieser Vorschrift wurde eine einseitige Begünstigung der Genossenschaften gesehen, weil bei ihnen diese Einflußnahme von vornherein gegeben ist. Die gewerblichen Vermarktungsunternehmen sahen in dermaßen weitreichenden Einflußmöglichkeiten ihrer Lieferanten einen unzumutbaren Eingriff in ihre unternehmerische Entscheidungsfreiheit, die vor allem mit dem Hinweis auf die ungleiche Verteilung des Risikos abgelehnt wurde. Weiterhin äußerten sie Bedenken, Vertretern der landwirtschaftlichen Erzeuger Einfluß auf die Unternehmensentscheidungen zu gewähren, weil sie fürchten, daß der in Betracht kommende Personenkreis gleichzeitig in Gremien der Genossenschaften tätig sein kann und diese dadurch einen mittelbaren Einfluß auf einzelwirtschaftliche Unternehmen erlangen können.¹³⁾

Das Ernährungshandwerk, insbesondere das Schlachterhandwerk, wandte sich vor allem gegen die Vorschrift, die die Kontrahierung einer Mindestmenge vorsieht. Es befürchtete, von den finanziellen Förderungsmaßnahmen des Gesetzes ausgeschlossen zu werden, weil es nicht in der Lage ist, die vorgesehenen Mindestmengen vertraglich abzuschließen. Schlachtgewerbe und Fleischwarenindustrie wiesen außerdem darauf hin, daß Qualitätsfeststellungen als Voraussetzung für die Bonuszahlung nur an geschlachteten Tieren möglich sind. Damit würde der gesamte Lebewiehandel, der heute nach wie vor die vorherrschende Vermarktungsform für Schlachtvieh ist, von der Bonusgewährung ausscheiden.

Ein weiterer Ansatzpunkt der Kritik der gewerblichen Wirtschaft lag darin, daß der Entwurf des DBV-DRV für die in die Förderung einbezogenen Vermarktungsbetriebe nicht nur Investitionshilfen, sondern darüber hinaus Beihilfen zu den laufenden Vermarktungskosten vorsah. Hierin wurde eine Verlagerung von dem Ziel der Bildung von Erzeugergemeinschaften zur Verbesserung des Angebotes, die im Grundsatz bejaht wird, auf die Vermarktung selbst unter einer diskriminierenden Begünstigung bestimmter Betriebe gesehen. Weiterhin wurden negative Auswirkungen auf bestehende Verträge befürchtet, da Vermarktungsunternehmen, die freiwillig Verträge mit Erzeugern abgeschlossen haben, zu einer Lösung dieser Verträge gezwungen sein können, wenn sie nicht die Erfordernisse des Gesetzes erfüllen und die Erzeuger nicht auf den Bonus verzichten wollen.¹⁴⁾ Schließlich bestand zwischen Ernährungsindustrie, Handwerk und Großhandel Übereinstimmung in der Forderung, daß die

beteiligten Wirtschaftskreise bei der Aufstellung von Richtlinien und Vorschriften zu diesem Gesetz genauso gehört werden müßten, wie der Gesetzentwurf es für den Zentralausschuß der Deutschen Landwirtschaft vorsieht.

Trotz all dieser im einzelnen vorgebrachten Kritik wurde auch von der gewerblichen Wirtschaft die Notwendigkeit, eine Konzentration des landwirtschaftlichen Angebotes zu fördern, im Grundsatz anerkannt. Bei aller Schärfe hatte die Diskussion, die sich an die Veröffentlichung des ersten Entwurfes anschloß, den Vorteil, daß sie zur Klärung der beiderseitigen Standpunkte beitrug und dabei erkennen ließ, daß diese in der Zielsetzung keineswegs unversöhnliche Gegensätze aufwiesen, sondern nur in der Wahl der Mittel auseinandergingen. Ein Teil dieser Diskussion fand seinen Niederschlag bereits in dem Entwurf der SPD-Fraktion, der beispielsweise die besonders heftig beanstandete Einflußklausel nicht mehr enthält und der darüber hinaus eine Staffelung der Strukturverbesserungsprämie nach der Qualität vorsieht und damit nicht mehr dem Vorwurf ausgesetzt ist, eine reine Organisationsprämie vorzuschlagen.

DER KOMPROMISSVORSCHLAG

Nach eingehenden Verhandlungen gelang es schließlich, am 21. 1. 1965 den Vertretern des DBV, des DRV und der Spitzengremien der gewerblichen Wirtschaft, sich auf einen Kompromißvorschlag zu einigen.¹⁵⁾

In den Bestimmungen über die Anerkennung der Erzeugergemeinschaften ist die Verpflichtung zum Eingang vertikaler Bindungen nicht mehr enthalten. Die Bestimmungen über eine Mindestzahl von Erzeugerbetrieben, eine Mindestproduktionsmenge und die Beschränkung auf ein räumlich eng umgrenztes Gebiet wurden unverändert übernommen. Als neues Element ist ein beratender Einfluß des in dem Gebiet tätigen Abnehmerkreises hinzugekommen sowie ein Passus, demzufolge bereits bestehende Erzeugerringe und Anbaugemeinschaften als Erzeugergemeinschaften anerkannt werden können, wenn sie geeignet sind, die für diese vorgesehenen Aufgaben zu erfüllen.

Die Bestimmungen über die Förderung dieser Erzeugergemeinschaften sind aus dem SPD-Entwurf übernommen. Danach können die Beihilfen als verlorene Zuschüsse oder zinsverbilligte Darlehen gewährt werden. Sie sind bei Widerruf der Anerkennung zu verzinsen und zurückzuzahlen.

Auch der Kompromißvorschlag sieht die Gewährung einer Strukturverbesserungsprämie vor, deren Auszahlung an die Erzeugerbetriebe über die Vermark-

¹³⁾ Vgl. A. Düren: a. a. O., S. 6, ferner: Kritik am Marktstrukturgesetz, In: FAZ 24. 8. 1964.

¹⁴⁾ A. Düren: a. a. O., S. 8.

¹⁵⁾ Vorlage zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz), Kompromiß, gemeinsam erarbeitet vom DIHT, DBV und DRV, Bonn, 21. 1. 1965, als Manuskript vervielfältigt.

tungsunternehmen erfolgen soll. Diese Prämie wird jedoch nicht mehr von dem Abschluß von Lieferverträgen abhängig gemacht, sondern davon, daß das Vermarktungsunternehmen in einem bestimmten Zeitraum eine Mindestmenge des betreffenden Erzeugnisses von den Mitgliedern einer oder mehrerer Erzeugergemeinschaften abnimmt und daß bestimmte Qualitätsvorschriften eingehalten werden. Über den Eingang vertikaler Bindungen enthält der Kompromißentwurf nur noch eine Kann-Bestimmung. Danach kann die Gewährung einer Strukturverbesserungsprämie davon abhängig gemacht werden, daß Anbau- oder Lieferverträge mit einer Mindestdauer abgeschlossen werden. Für welche landwirtschaftlichen Erzeugnisse von dieser Kann-Bestimmung Gebrauch gemacht wird, bestimmt der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nach Anhörung des Zentralaussschusses der Deutschen Landwirtschaft und der beteiligten Kreise des Handels und der be- und verarbeitenden Wirtschaft. Entsprechendes gilt für die Auswahl der Erzeugnisse, für die eine Prämie gezahlt wird, für die Qualitätsanforderungen, die Mindestabnahmemengen und schließlich für die Höhe der Prämie selbst. Analog dem SPD-Entwurf kann die Prämie nach der Qualität der angelieferten Erzeugnisse abgestuft werden. Sie soll spätestens am 31. 12. 1970 auslaufen und ist bis dahin degressiv zu gestalten.

Die umstrittene Bestimmung des alten Entwurfes, wonach den Erzeugergemeinschaften ein gewisser Einfluß auf die mit ihnen vertraglich verbundenen Absatzunternehmen eingeräumt werden sollte, wurde ganz fallengelassen bzw. auf eine Verpflichtung zur gegenseitigen Information bei größeren Änderungen des Betriebsprogrammes reduziert. Von einer Förderung der Absatzunternehmen selbst wurde völlig abgesehen.

Der Zusammenschluß von Erzeugergemeinschaften zu regionalen und überregionalen Arbeitsgemeinschaften ist zwar vorgesehen, ihre Aufgabe jedoch auf eine Unterrichtung und Beratung sowie die Förderung einheitlicher Erzeugungs- und Qualitätsregeln reduziert.

Schließlich sieht der Kompromißentwurf noch die Bildung von Beiräten bei den zuständigen obersten Landesbehörden vor. In sie sollen neben Vertretern der Landwirtschaft und der landwirtschaftlichen Genossenschaften Vertreter der be- oder verarbeitenden Wirtschaft, des Handels, der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern und Vertreter der Verbraucher delegiert werden.

Die Gegenüberstellung läßt erkennen, daß der ursprüngliche Entwurf vor allem in jenen Teilen geändert worden ist, die sich mit der Vermarktung befassen. Durch den Verzicht auf eine direkte Förderung der Vermarktungsunternehmen und durch die Streichung des umstrittenen Einflußparagraphen soll verhindert werden, daß das Gesetz praktisch zu einer Bevorzugung der Genossenschaften führt. Dies dürfte für Vertreter der gewerblichen Wirtschaft wohl eine

unabdingbare Voraussetzung für ihre Zustimmung gewesen sein. Die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften wurden so weit eingeschränkt, daß die Gefahr einer Kartellbildung nicht mehr gegeben sein dürfte. Der Einfluß des Handels sowie der be- und verarbeitenden Industrie wurde ausgeweitet. Dafür mußte die gewerbliche Wirtschaft die Bindung der Strukturverbesserungsprämie an gewisse Mindestabnahmemengen hinnehmen, wenn auch der Grundsatz einer vorherigen vertraglichen Kontrahierung weitgehend aufgehoben wurde. Damit bleibt das konzentrationsfördernde Element erhalten. Der Schwerpunkt der neuen Fassung liegt jedoch eindeutig bei der Förderung freiwillig gebildeter Erzeugergemeinschaften mit einer relativ starken Betonung der Qualitätserzeugung.

DER ENTWURF DER AGRARPOLITISCHEN ARBEITSGRUPPE DER CDU

Nachdem ein solch weitgehender Kompromiß erzielt werden konnte, mußte es überraschen, wenn in der letzten Zeit wiederholt Meldungen durch die Presse gingen, nach denen die CDU/CSU den Plan eines Marktstrukturgesetzes nicht weiter verfolgt, sondern an dem Vorschlag eines landwirtschaftlichen Marktfonds festhält.¹⁶⁾ Ein solcher Vorschlag war auf Anregung des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Struve von der agrarpolitischen Arbeitsgruppe der CDU im November des vergangenen Jahres der Öffentlichkeit vorgelegt worden.¹⁷⁾ Kernstück des Gesetzesentwurfes ist die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft als Anstalt des öffentlichen Rechts. Der Marktstrukturfonds kann zur Durchführung seiner Aufgaben Marktfonds für die Produktgruppen Milch und Milcherzeugnisse, Vieh und Fleisch, Eier und Geflügel, Kartoffeln, Obst und Gemüse bilden.

Die Aufgaben des Fonds erstrecken sich auf die Förderung der Rationalisierung der landwirtschaftlichen Produktion sowie des Absatzes land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse durch Beihilfen, Kredite, Bürgschaften und Kreditverbilligungsmaßnahmen, wobei die Gewährung der Förderungsmittel an die beteiligten Vermarktungsunternehmen von dem Abschluß langfristiger Lieferverträge abhängig gemacht werden kann. Die Gewährung von Förderungsmaßnahmen kann weiterhin davon abhängig gemacht werden, daß Erzeugergemeinschaften gebildet werden. Einer weiteren Förderung des Absatzes soll die Durchführung von Messen, Ausstellungen und Werbeaktionen dienen.

Die wichtigste Aufgabe des Fonds dürfte jedoch darin zu sehen sein, „auf den Agrarmärkten geeignete Maß-

¹⁶⁾ Ein Schritt zu weit. In: Der Volkswirt, 6. 11. 1964. Die Union will an Marktfonds festhalten. In: FAZ, 10. 2. 1965.

¹⁷⁾ Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft. In: Der Agrarbrief, Informationsdienst der CDU/CSU, Nr. 11, Bonn, 23. 11. 1964.

nahmen zur Herstellung gleicher Wettbewerbsverhältnisse mit dem EWG-Partner zu ergreifen.“¹⁸⁾ Überhaupt liegt das Schwergewicht dieses Gesetzentwurfes eindeutig bei einer direkten Beeinflussung der Agrarmärkte. Dazu heißt es in dem Entwurf: „Um Preisschwankungen land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse abzuschwächen, kann er (der Fonds) im Interesse einer weitgehenden Stabilisierung der Agrarmärkte Interventions- und Lagerverträge mit den beteiligten Betrieben des Handels, der Genossenschaften und der Be- und Verarbeitung abschließen und die Verteilung regionaler Überschüsse an land- und ernährungswirtschaftlichen Erzeugnissen, insbesondere den Export, fördern.“¹⁹⁾

Der Marktstrukturfonds soll einerseits aus Haushaltsmitteln des Bundes, andererseits aus Beiträgen der beteiligten Wirtschaftsgruppen finanziert werden. Da der Marktstrukturfonds als Anstalt des öffentlichen Rechts keine unmittelbaren Mitglieder hat und deshalb keine direkten Mitgliedsbeiträge einziehen kann, muß die Einziehung der Beiträge an den Vermarktungsvorgang anknüpfen, d. h. als Erhebungsgrundlage für die Beiträge kann nur die Marktleistung eines Produkts herangezogen werden. Darüber hinaus kann der Marktstrukturfonds zur Deckung seiner Verwaltungskosten Gebühren erheben.

In der Begründung zu diesem Gesetzentwurf wird ausdrücklich auf die stark ausgebauten nationalen Marktorganisationen in den Niederlanden und in Frankreich mit ihren zentralen Marktfonds LEF und FORMA verwiesen. Die agrarpolitische Arbeitsgruppe der CDU geht von dem Standpunkt aus, daß — wenn die deutsche Landwirtschaft bei der schon vorhandenen und der sich voraussichtlich noch verschärfenden Überschusssituation in der EWG im Wettbewerb auf dem deutschen Markt bestehen will — die Bundesrepublik auf dem land- und ernährungswirtschaftlichen Sektor ihr Marktsystem so weit ausbauen muß, bis der deutschen Landwirtschaft ein gleichwertiger Schutz zur Verfügung steht.

Durch das vorgeschlagene Gesetz, so wird argumentiert, könne dieser Schutz schon mit dem Einsatz relativ geringer Mittel erzielt werden. Nach den Vorstellungen der CDU reicht für die vorgesehene Tätigkeit des Fonds bereits ein Betrag von 130 Mill. DM aus, von dem schätzungsweise 30 Mill. DM dem Fonds aus Beiträgen der beteiligten Wirtschaftskreise sowie aus Gebühren zufließen. Die notwendigen Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt werden mit etwa 100 Mill. DM angenommen. Diese Beträge nehmen sich gegenüber

¹⁸⁾ Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft, § 2 (1) b.

¹⁹⁾ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung eines Marktstrukturfonds für die Land- und Ernährungswirtschaft, § 2 (1) d. — Der Fonds soll also nach diesen Vorstellungen nicht selbst etwa mit Stützungskäufen oder Einlagerungen am Markt auftreten, sondern die in die Vermarktung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse eingeschalteten Betriebe durch die Gewährung von Beihilfen, Krediten, Bürgschaften oder Zinsverbilligungen veranlassen, die im Sinne einer Preisstabilisierung erwünschten Maßnahmen vorzunehmen.

dem Volumen des FORMA von 1,7 Mrd. F relativ bescheiden aus. Daß die Funktionsfähigkeit des Fonds trotzdem gewährleistet sei, wird auf die, einen stärkeren Einfuhrsaldo aufweisende, Versorgungsbilanz der Bundesrepublik zurückgeführt.

Die Absicht, den Marktstrukturfonds mit weitreichenden Befugnissen zur Marktintervention auszustatten, stößt bei der gewerblichen Wirtschaft auf erheblichen Widerstand, da man darin einen Versuch sieht, der „durch die Hintertür einer halbprivaten-halbstaatlichen Einrichtung die im gemeinsamen Agrarmarkt nicht mehr zulässigen amtlichen Einfuhr- und Vorratsstellen wiederbeleben möchte.“²⁰⁾ Man befürchtet, daß mit den aus Steuergeldern stammenden Mitteln des Fonds nicht nur versucht wird, den Franzosen und Niederländern ein Gegengewicht gegenüberzustellen, sondern daß darüber hinaus eine Preispolitik und Absatzstrategie betrieben wird, die darauf abzielt, die Preise über den sich ohne die genannten Einflußnahmen ergebenden Gleichgewichtspreisen zu stabilisieren. Eine solche Beeinflussung wird mit den Wettbewerbsbestimmungen des EWG-Vertrages und mit den Grundsätzen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung für unvereinbar gehalten.²¹⁾

Weitere kritische Einwendungen gegen den CDU-Entwurf kommen interessanterweise aus den Kreisen der Landwirtschaft selbst, und zwar aus beiden Berufsorganisationen, dem Deutschen Bauernverband und dem Deutschen Raiffeisenverband, die in einer parlamentarischen Behandlung des CDU-Entwurfes vor allem eine Gefährdung ihres eigenen Entwurfes sehen.²²⁾ Es wird befürchtet, daß bei den starken Bedenken der gewerblichen Wirtschaft gegen den Entwurf eine parlamentarische Mehrheit nicht zustande kommen wird, während für den Kompromißentwurf wahrscheinlich leicht eine Mehrheit zu finden sein dürfte, zumal der SPD-Antrag diesem Entwurf relativ nahe steht. Im übrigen werden die vorgesehenen Mittel des Fonds für völlig unzureichend gehalten. Auch wird auf die Gefahr verwiesen, die darin liegt, daß die EWG-Kommission einen solchen Fonds mit den Bestimmungen des Vertrages für unvereinbar erklären könnte.

VEREINBARKEIT DER GESETZENTWURFE MIT DEN AGRARMARKTORDNUNGEN DER EWG UND MIT DEN WETTBEWERBSREGELN DES EWG-VERTRAGES

Sowohl bei den Entwürfen für ein Marktstrukturgesetz als auch bei dem Gesetzentwurf für die Errichtung eines Marktstrukturfonds ist die Frage der Vereinbarkeit mit den bestehenden Agrarmarktordnungen der EWG sowie mit den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages zu prüfen. Dabei ist von folgendem Sachverhalt auszugehen: Nach Artikel 85 sind alle Verein-

²⁰⁾ Ein Schritt zu weit. In: Der Volkswirt, 6. 11. 1964.

²¹⁾ A. Düren: a. a. O., S. 16.

²²⁾ Marktstrukturfonds statt Marktstrukturgesetz? In: Deutsche Bauernzeitung, Jg. 18, Nr. 46, 12. 11. 1964.

barungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die auf eine unmittelbare oder mittelbare Festsetzung der An- und Verkaufspreise, eine Einschränkung oder Kontrolle der Erzeugung oder des Absatzes abzielen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar und somit verboten. Art. 86 verbietet den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung, Art. 92 verbietet staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

Der Geltungsbereich dieser Bestimmungen ist jedoch durch Art. 42 eingeschränkt, nach dem die allgemeinen Wettbewerbsregeln auf die Landwirtschaft nur insoweit Anwendung finden, wie der Rat dies beschließt. Inzwischen hat der Rat für die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Produkte gemäß Art. 43 (3) gemeinsame Marktordnungen erlassen. Durch sie sowie durch den noch ausstehenden Erlaß weiterer Marktordnungen werden etwa 90 % der landwirtschaftlichen Produkte erfaßt werden. Weiterhin hat der Rat eine Verordnung über die „Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen“ erlassen.²³⁾ Danach gelten die Bestimmungen des Artikels 85 nicht für Vereinbarungen, Beschlüsse und Verhaltensweisen, die wesentlicher Bestandteil einer einzelstaatlichen Marktordnung sind. Vereinigungen von landwirtschaftlichen Erzeugerbetrieben sind zulässig, sofern nicht dadurch der Wettbewerb ausgeschlossen wird oder die Ziele des Artikels 39 gefährdet werden. Die Kommission ist ausschließlich zuständig, darüber zu entscheiden, ob die genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

Die Befürworter des Gesetzes über die Errichtung eines Marktstrukturfonds interpretieren diese Verordnung dahingehend, daß die in den Niederlanden und Frankreich bestehenden Marktverbände einschließlich der nationalen Ausgleichsfonds hierdurch sanktioniert seien, man der Bundesrepublik also das Recht auf die Errichtung ähnlicher Institutionen nicht absprechen könne. Tatsächlich liegt jedoch die Entscheidungsbeurteilung allein bei der Kommission.

Ob die in den Vorschlägen für ein Marktstrukturgesetz vorgesehenen Institutionen von der Kommission als mit den Bestimmungen des Vertrages vereinbar angesehen werden, dürfte im wesentlichen davon abhängen, inwieweit diese Institutionen einen marktbeherrschenden Einfluß erlangen können und damit unter die Mißbrauchsbestimmungen fallen. In der letzten vorliegenden Fassung dürfte diese Gefahr nicht gegeben sein, zumal weder den Erzeugergemeinschaften noch deren Zusammenschlüssen zu Arbeitsgemein-

schaften ein Einfluß auf die Produktions- und damit die Angebotsmenge eingeräumt wird. Da der Gesetzentwurf den Wettbewerb zwischen Anbietern und Abnehmern offenhält, ist eine unmittelbare Preisbeeinflussung nicht möglich, so daß auch ein Widerspruch zu den geltenden Agrarmarktordnungen nicht besteht.

Hinsichtlich der staatlichen Beihilfen berufen sich die Befürworter des Gesetzes auf die Ausnahmebestimmungen des Artikels 92. Um nicht in grundsätzlichen Widerspruch zu dem Beihilfenverbot zu geraten, wird eine degressive Gestaltung und ein Auslaufen innerhalb von fünf Jahren vorgesehen.

Bei der Prüfung der Frage, inwieweit nationale Marktfonds mit den Wettbewerbsbestimmungen des Vertrages bzw. mit den verabschiedeten Agrarmarktordnungen vereinbar sind, wird die Kommission vor allem folgende Kriterien heranziehen müssen:

1. Inwieweit zielen nationale Marktfonds auf eine Beeinflussung der Erzeugerpreise ab und stehen damit im Widerspruch zu den Bestimmungen des Artikels 85? Da der Sinn der Fonds ja gerade in einer Beeinflussung der Erzeugerpreise besteht, dürfte dieser Tatbestand gegeben sein.

2. Inwieweit kann die Preisbeeinflussung durch nationale Marktfonds das in den gemeinsamen Agrarmarktordnungen vorgesehene System stören? Praktiken der Fonds, die beispielsweise darauf abzielen, die Erzeugerpreise grundsätzlich über den in den Marktordnungen vorgesehenen Interventionspreis zu stabilisieren, stünden in direktem Widerspruch zu den verabschiedeten Marktordnungen, da diese das freie Pendeln der Preise zwischen Richtpreis und Interventionspreis als wesentliches Instrument vorsehen.

3. Inwieweit werden die betreffenden Fonds durch Erzeugerbeiträge oder durch staatliche Mittel finanziert und stehen somit in Widerspruch zu Artikel 92? Die herrschende Auffassung geht dahin, daß gesetzliche Beiträge, die zwangsweise von den Erzeugern erhoben werden, als staatliche Mittel anzusehen sind und somit unter die Bestimmungen des Artikels 92 fallen.

Die aufgezeigten Bedenken gelten selbstverständlich nicht nur für das vorgeschlagene Gesetz über die Errichtung eines Marktstrukturfonds, sondern genauso für die bereits bestehenden Einrichtungen dieser Art in den Niederlanden und in Frankreich. Die Auffassung der Kommission geht dahin, auf einen Abbau der bestehenden nationalen Fonds hinzuwirken, anstatt weitere Fonds zuzulassen.

DEN WETTBEWERB VERWIRKLICHEN

Bei der Vielzahl der angeschnittenen Probleme fällt es schwer, sich ein abschließendes Urteil über die vorgelegten Gesetzentwürfe zu bilden. Daß die stark konzentrierte Nachfrage nach Agrarerzeugnissen eine Zu-

²³⁾ Verordnung Nr. 26 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, S. Jg., (20. 4. 1962), Nr. 30, S. 993 ff.

sammenfassung des Angebotes erfordert, ist ohne weiteres einleuchtend, ebenso die Tatsache, daß die Niederlande und Frankreich durch ihre sehr viel strafferen Marktordnungen und ihre weitgehend aus öffentlichen Mitteln gespeisten Marktfonds über eine wesentlich bessere Ausgangsposition im Wettbewerb auf dem Gemeinsamen Markt verfügen. Das Bedürfnis nach einer gewissen Konzentration des Angebotes im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft wird daher von keiner Seite bestritten. Es bleibt die Frage zu untersuchen, inwieweit dieses Ziel nach den verschiedenen Gesetzentwürfen ohne einseitige Beschränkung des Wettbewerbs erreicht werden kann.

Die Entwürfe für ein Marktstrukturgesetz gehen davon aus, daß die Forderung des Handels und der Industrie nach großen Partien einheitlicher Qualität nur erfüllt werden kann, wenn bereits die Produktion nach diesen Gesichtspunkten ausgerichtet wird. Dies erfordert Absprachen zwischen den Erzeugern, beispielsweise über den Anbau einer einheitlichen Sorte. Der Erfolg hängt ausschließlich davon ab, ob in der betreffenden Region ein solches Bedürfnis nach großen einheitlichen Partien des betreffenden Erzeugnisses besteht, die Bemühungen der Erzeuger zur Schaffung eines einheitlichen Angebotes also durch einen höheren Preis als bei zersplitterter, qualitätsmäßig weit gestreuter Produktion honoriert wird. Damit wird eindeutig eine marktkonforme Produktion gefördert. Der zeitlich begrenzten Gewährung einer Prämie kann in diesem Zusammenhang nur eine marginale Bedeutung zukommen. Die Wirksamkeit der vorgesehenen Förderungsmaßnahmen kann schwer abgeschätzt werden. Als Gegengewicht zu den Organisationen in unseren Partnerländern dürften sie kaum ausreichen. Die Gefahr, daß diese mit einer gezielten Absatzstrategie die Wirkungen der vorgesehenen Maßnahmen teilweise kompensieren, ist nicht ganz auszuschließen.

Vom wettbewerbspolitischen Standpunkt dürfte das Marktstrukturgesetz, vor allem in der letzten Fassung des Entwurfs, als weitgehend unbedenklich anzusehen sein. Dadurch, daß den Erzeugergemeinschaften die Errichtung eines eigenen Geschäftsbetriebes untersagt ist, findet keine Beschränkung der Zahl der Anbieter statt. Die Erzeugergemeinschaften bestimmen lediglich im Interesse der angestrebten Schwerpunktbildung eine untere Angebotsmenge je Erzeuger. Die Festsetzung einer Höchstmenge und damit eine Preisbeeinflussung über eine Beschränkung des Angebotes ist

ihnen grundsätzlich nicht möglich, genauso wenig wie die Herbeiführung von Absprachen zwischen den Erzeugern über einheitliche Verkaufsbedingungen. Durch den Fortfall des Einflußparagrafen und die Lockerung der Bestimmungen über den Abschluß von Lieferverträgen ist die faktische Gleichstellung der Vermarktungsbetriebe nach ihrer Rechtsform sichergestellt. Allerdings bleiben Betriebe, deren effektive Abnahme landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter einer gewissen Mindestgrenze liegt, von der Bonusgewährung ausgeschlossen, wodurch der in Gang befindliche Konzentrationsprozeß in der Vermarktung zweifellos gefördert wird.

Inwieweit das vorgeschlagene Gesetz über die Errichtung eines Marktstrukturfonds seine Zielsetzung, ein wirksames Gegengewicht gegen die niederländischen und französischen Marktfonds zu sein, erfüllen kann, läßt sich schwer abschätzen, da der Gesetzentwurf nur einige allgemeine Rahmenbestimmungen enthält, die erst durch die Satzungen des Fonds auszufüllen sein werden. Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob die vorgesehenen Mittel ausreichen. Der Zwang zu einer nachhaltigen Intervention auf bestimmten Märkten könnte die Mittel des Fonds sehr schnell erschöpfen.

Daß vom wettbewerbspolitischen Standpunkt erhebliche Bedenken dagegen geltend gemacht werden müssen, einer halbstaatlichen-halbprivaten Organisation relativ weitgehende Befugnisse zu einer willkürlichen Manipulation der Märkte einzuräumen, bedarf keiner Diskussion. Selbstverständlich gilt dieses Argument genauso für die in den Niederlanden und in Frankreich bestehenden Marktfonds. Das Bestreben, diesen Einrichtungen auf deutscher Seite etwas Ähnliches im Sinne einer „countervailing power“ entgegenzusetzen, ist durchaus verständlich. Es fragt sich nur, was damit erreicht würde. An die Stelle des Wettbewerbs im Rahmen der bestehenden Marktordnungen würde ein Kampf der nationalen Marktverbände um die insgesamt begrenzten Absatzmöglichkeiten treten, der aus den Taschen der jeweiligen Steuerzahler finanziert würde — eine wahrhaft nicht verlockende Aussicht. Statt auf den Aufbau weiterer Kampffonds sollte sich das Bemühen aller Beteiligten vielmehr darauf konzentrieren, die Befugnisse der bestehenden nationalen Fonds zu reduzieren und darauf einzuwirken, daß innerhalb des durch die gemeinsamen Marktordnungen gezogenen Rahmens ein Höchstmaß an Wettbewerb verwirklicht wird.