

Vorwort

Das Recht der anerkannten Agrarorganisationen (Agrarorganisationenrecht) regelt die staatliche Anerkennung von Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen sowie Branchenverbänden (Agrarorganisationen) und die mit der staatlichen Anerkennung verbundenen Rechte und Pflichten. Das Agrarorganisationenrecht ist zwar erheblich durch EU-Recht geprägt, zu einem beträchtlichen Teil jedoch nach wie vor nationales Recht. Mittelpunkt des deutschen Agrarorganisationenrechts ist das Gesetz zur Weiterentwicklung der Marktstruktur im Agrarbereich (Agrarmarktstrukturgesetz – AgrarMSG) vom 20.4.2013, auf das sich als horizontales Durchführungsrecht die Verordnung zur Weiterentwicklung der Marktstruktur im Agrarbereich (Agrarmarktstrukturverordnung – AgrarMSV) vom 15.11.2013 stützt. Der Kommentierung dieser beiden 2013 in Kraft getretenen Rechtsakte widmet sich das vorliegende Werk in erster Hinsicht. Als Hintergrund finden sich die wesentlichen Materialien zur parlamentarischen Entstehung des AgrarMSG sowie zur im Bundesrat erfolgten Beratung der AgrarMSV abgedruckt.

In zweiter Hinsicht möchte das Werk zugleich eine Textsammlung zu dem sonstigen Agrarorganisationenrecht bieten. Denn dieses sonstige Recht ist weit verstreut und vor allem seine Verbindung zum Agrarorganisationenrecht nicht immer sofort erkennbar. Folglich beschreibt die vorgeschaltete Einführung nicht nur die Entstehung von AgrarMSG und AgrarMSV, sondern schildert insgesamt die jahrzehntelange Entwicklung des Agrarorganisationenrechts und die Verschränkung der verschiedenen Rechtsakte. Am Ende der Einleitung steht die Darstellung der gerade beschlossenen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), die 2014/15 stufenweise in Kraft tritt und das Agrarorganisationenrecht erheblich berührt.

Im Textsammlungsabschnitt ist das vielfältige EU-Recht zu den Agrarorganisationen einschließlich jenen des Fischereisektors an erster Stelle zu finden. Es folgt die deutsche EU-Obst- und Gemüse-Durchführungsverordnung, die für den Erzeugnisbereich Obst und Gemüse die Funktion der AgrarMSV übernimmt. Hinzu treten die allgemeinen Bestimmungen des EU-Agrarkartellrechts und des deutschen Agrarkartellrechts, die die Zusammenarbeit landwirtschaftlicher Erzeuger begünstigen. Ergänzend sind die dem Agrarorganisationenrecht verwandten deutschen Bestimmungen zum Holzbereich und zum Tierzuchtbereich aufgenommen. Zu Vergleichszwecken und wegen ihrer Bedeutung für die bei Inkraft-

treten des neuen deutschen Agrarorganisationenrechts schon bestehenden Agrarorganisationen erfolgt zudem eine Wiedergabe des durch das AgrarMSG und die AgrarMSV abgelösten Gesetzes zur Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die Erfordernisse des Marktes (Marktstrukturgesetz – MarktStrG) vom 16.5.1969 und des zu ihm erlassenen umfangreichen Verordnungsrechts. Als Abrundung finden sich eine Statistik zu der Anzahl der 2011 in Deutschland anerkannten Agrarorganisationen sowie eine synoptische Gegenüberstellung von MarktStrG und AgrarMSG/AgrarMSV.

Das vorliegende Werk steht in einer durch die Zeitläufte leider wohl immer weiter verblassenden Tradition, dass Ministerialbeamte Rechtstexte, an deren Entstehung sie maßgeblich beteiligt gewesen sind, selbst kommentieren. Zwar mögen solche Kommentierungen mit dem Makel der Voreingenommenheit behaftet sein. Sie bieten jedoch zumeist einen anderweitig kaum erreichbaren Einblick in die Entstehungsgeschichte der Rechtstexte. Als ab 1950 Agrarmarkordnungsgesetze für die wichtigsten Agrarerzeugnisse ergingen, erschienen in der Reihe „Erläuterungen zur Bundesgesetzgebung“ des Verlages Giradet & Co Kurzkomentierungen von Mitarbeitern des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF), dem heutigen Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Zunächst bearbeitete Winkelstern das Getreidegesetz von 1950, es folgten Erläuterungen durch Eichert-Wiershoff zum Zuckergesetz von 1951, durch Wittig/Kunze zum Vieh- und Fleischgesetz von 1951 sowie durch Dietrich zum Milch- und Fettgesetz von 1951. Dietrichs Werk erlebte 1953 eine Zweitaufgabe, während Winkelstern später mit Duncker die jährlich wiederkehrenden Getreidepreissetze darstellte.

In der Reihe des Agricola-Verlages „Kommentare zu landwirtschaftlichen Gesetzen“ veröffentlichte Klötcher eine Erläuterung der Verordnung über gesetzliche Handelsklassen für frisches Obst und Gemüse von 1955. In der Parallelreihe des Agricola-Verlages „Sammlung landwirtschaftlicher Gesetze“ kam 1958 ein Kurzkomentar zum „Recht der deutschen Eierwirtschaft“ von Loos hinzu, zu dessen durch Daleiden 1962 überarbeiteten Zweitaufgabe der damalige Bundeslandwirtschaftsminister Schwarz ein Geleitwort beisteuerte. Schon 1956 hatte Nonhoff in der zweitgenannten Reihe des Agricola-Verlages Erläuterungen zum Landwirtschaftsgesetz des Bundes von 1955 publiziert. Die „Zinsverbilligungsmaßnahmen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“ verfolgte Steding in zwei kurzen Erläuterungswerken von 1954/55, die im

Frankfurter Verlag Fritz Knapp erschienen. Erneut von Steding stammten 1956 Erläuterungen zu „Die landwirtschaftlichen Kreditförderungsmaßnahmen des Grünen Berichts“ und 1959 im Verlag Paul Parey ein Kommentar zum Grünen Plan von 1959.

Neben dieser keinesfalls erschöpfenden Auflistung von Einzelwerken wirkten Angehörige des damaligen BMELF auch an mehreren agrarrechtlichen Loseblattwerken mit oder gaben sie sogar heraus. Genannt seien nur das von Loos schon vor 1945 begründete Werk zum Milchrecht, das ab 1965 unter Mitarbeit von Bastin und Jung unter dem Titel „Die EWG-Marktordnung für Milch und Milcherzeugnisse“ neu begann und auch heute noch als Loos/Nebe unter dem Titel „Das Recht der Milchwirtschaft“ – allerdings nicht mehr unter Beteiligung von Ministeriumsmitarbeitern – weiter erscheint. 1951 gründeten Nonhoff/Steiger/Heinrich das im Bayerischen Landwirtschaftsverlag publizierte Loseblattwerk „Das deutsche Agrarrecht“, das 1970 von dem bis 1999 im Nomos Verlag laufenden Loseblattwerk Gottsmanns „Der Gemeinsame Agrarmarkt“ abgelöst wurde.

Gottsmann kommentierte auch in der Sammlung Deutsches Bundesrecht (SDB) des Nomos Verlages. Die SDB wurde 1950 nach dem Vorbild des ab 1933 von Pfundter und Neubert herausgegebenen „Das neue Reichsrecht“ konzipiert, das bis 1944 in neunzehn Loseblattordnern vorlag und auf die Kurzkommentierung des gesamten geltenden Reichsrechts durch Ministeriumsangehörige ausgerichtet war. Gottsmann betreute ab 1986 in der SDB das Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen – heute Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG) – und ab 1989 das Seefischereigesetz. Der Verfasser hat Gottsmanns MOG-Kommentierung 2007 außerhalb der SDB in der Handkommentar-Reihe des Nomos-Verlages in erheblicher erweiterter Form fortgeführt. Genannt sei auch der 1963 von dem Nicht-Ministeriumsangehörigen Koch begründete Loseblattkommentar zum Weinwirtschaftsgesetz von 1961, der noch gegenwärtig unter Mitwirkung von Angehörigen des BMELV als nach Stichworten aufgebaute mehrbändiger Kommentar für das gesamte Weinrecht besteht.

In der SDB hat weiterhin etwa Boch als maßgeblicher Verfasser des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) von 2005 dieses Gesetz in inzwischen zweiter Überarbeitung kommentiert. Von Rathke/Boch stammt die aktuelle Kommentierung des Weingesetzes in dem Loseblatt-

werk von Zipfel/Rathke zum Lebensmittelrecht, die erweitert 2011 auch selbständig erschienen ist. Anders als in Österreich, wo der damals im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft tätige Norer 2005 ein Handbuch des Agrarrechts herausgab, an dem neun weitere Ministeriumsangehörige mitwirkten und das 2012 eine Zweitaufgabe erlebte, existiert in Deutschland kein vergleichbares offizielles Sammelwerk zum Agrarrecht. Als ähnlich konzipiertes deutsches Werk aus einem anderen Rechtsgebiet sei auf die jährlich erscheinende voluminöse „Übersicht zum Sozialrecht“ hingewiesen, die aktuell in der Ausgabe 2013/14 vorliegt und in dem eine große Zahl von Bundesministerialbeamten aus den Ressorts Arbeit und Soziales, Familie sowie Gesundheit mitarbeiten.

Das MarktStrG von 1969 regelte die staatliche Anerkennung von Erzeugerzusammenschlüssen und deren Vereinigungen im landwirtschaftlichen Bereich für jeweils konkrete Agrarerzeugnisbereiche. Diese Zusammenschlüsse und Vereinigungen konnten finanziell gefördert werden und erhielten zugleich eine Befreiung vom Kartellverbot. Zu dem MarktStrG als Vorgänger des AgrarMSG von 2013 gab es zwei kleine Kommentare und eine mit einleitenden Bemerkungen versehene Textausgabe. So kam wohl Anfang 1971 von den beiden maßgeblichen Bearbeitern des MarktStrG im BMELF Recke/Sotzeck das 127seitige Bändchen „Marktstrukturgesetz mit Erläuterungen und Materialien“ des Hildesheimer Verlages Th. Mann heraus. Ergänzend ist der Aufsatz „Marktstrukturgesetz und Absatzfondsgesetz – zwei neue Initiativen zur Ausrichtung der deutschen Agrarpolitik“ von Goemann/Gruben/Sotzeck hinzunehmen, der 1969 in den Berichten über Landwirtschaft (BÜL) erschien. Sotzeck verfolgt das Thema bis heute im Ruhestand weiter und ließ sich vom Verfasser die amtliche Drucksache zum AgrarMSG übermitteln. Auf diese Weise reicht die inzwischen mehr als vierzig Jahre zurückliegende Entstehungsgeschichte des bisherigen MarktStrG durch persönliche Kontakte bis an die Gegenwart heran.

Das zweite Erläuterungswerk zum MarktStrG erschien gleichfalls wohl 1971 in einem Umfang von 207 Seiten und stammte von den beiden Angehörigen der damaligen Landwirtschaftskammer Rheinland Bendel/Reuter. Es kam unter dem Titel „Kommentar zum Marktstrukturgesetz und Durchführungsverordnungen“ im Bonner Verlag Pflug und Feder heraus. Während sich die beiden Kommentare auf das deutsche Recht beschränkten, nahm die in der Reihe „Standardgesetze der Landwirtschaft“ im Informationsdienst der Sparkassen und Girozentralen schon 1969 in Erstauflage und 1971 in Zweitaufgabe publizierte Textausgabe

„Das Marktstrukturgesetz“ auch die EU-rechtliche Dimension mit auf, indem sie neben den Rechtstexten zum MarktStrG das parallele EWG-Recht aus dem Erzeugnisbereich Obst und Gemüse von 1966 bot. Die Rechtstexte wurden durch eine Einführung von Fendt und Ausführungen von Sichtermann zu den „Rechtsformen der Erzeugergemeinschaften und ihrer Vereinigungen“ ergänzt.

Daneben erschienen vor allem in der Entstehungs- und Anfangsphase des MarktStrG eine Reihe von Aufsätzen, so etwa von Boettcher (Ziele und Probleme des Marktstrukturgesetzes, HJWGP 1965, 202), Schmitt (Erzeugergemeinschaften im Lichte der Preistheorie – Eine kritische Analyse der Entwürfe zu einem Marktstrukturgesetz, Agrarwirtschaft 1966, 1), Zühlke (Wesen und Bedeutung des Marktstrukturgesetzes, RdL 1970, 281), Gottsmann (Ansätze für eine Organisation der Marktstruktur nach deutschem Recht, AgrarR 1975, Beilage I, 22) und Pelhak/Wüst (Aktuelle Probleme des Marktstrukturgesetzes aus bayerischer Sicht, AgrarR 1975, 123). Das MarktStrG wurde auch sogleich Gegenstand zweier Dissertationen (Schroer, Rechtsformen der Zusammenarbeit landwirtschaftlicher sowie fischwirtschaftlicher Erzeuger untereinander und mit ihren Marktpartnern nach dem Marktstrukturgesetz, Diss. Münster 1971; Massenbach, Das Marktstruktur- und Absatzfondsrecht – Der europäische Vorschlag und die deutschen Gesetze aus wirtschafts- und verfassungsrechtlicher Sicht, Diss. Göttingen 1972).

1982 widmete Bendel dem MarktStrG zwei Seiten im zweiten Band des Handwörterbuchs des Agrarrechts (HAR). Dort benannte er bereits den Dornröschenschlaf, dem das MarktStrG ab 1975 drei Jahrzehnte lang anheimfiel (Sp. 485): „Während das junktimbezogene Absatzfondsgesetz ... durch das nicht unerhebliche Abgabenaufkommen Wirkungen entfaltet, ist das Marktstrukturgesetz ohne nennenswerte direkte Auswirkungen geblieben. Abgesehen davon, dass es von Anfang an mehr als ein Subventionsbeschaffungsgesetz erachtet wurde, war die abnehmende Hand, auch soweit sie berufsständisch gehalten ist, die Stärkere; der Marktanteil der Erzeugergemeinschaften – bei erheblichem Unterschied von Produkt zu Produkt – wird durchschnittlich um fünfzehn Prozent geschätzt. Wertvolle indirekte Wirkung ist, dass der Landwirtschaft bewusst geworden ist, dass sie Marktpartner ist und durchaus Marktmacht durch von ihr bestimmte Vertragsinhalte ... ausüben kann.“ Den nach Einschätzung des Verfassers wichtigsten Grund für den Dornröschenschlaf erwähnte Bendel allerdings nicht. Die praktisch wirksame Zielsetzung des MarktStrG war ab 1969 die Ausschöpfung der Vergünstigungen, mit de-

nen die deutsche Landwirtschaft für den Gemeinsamen Agrarmarkt gestärkt werden sollte und die maßgeblich zur Gründung der in erheblicher Zahl ab 1970 anerkannten Erzeugerorganisationen geführt hatten. Nach der ersten großen Gründungsphase trat die Förderbedeutung des MarktStrG dann zurück.

Zugleich entfaltete die Kartellfreistellung zunächst wenig Bedeutung. Denn durch die seit 1970 im Wesentlichen einheitliche EWG-, EG- und dann EU-Preispolitik bei den wichtigsten Agrarerzeugnissen bestand kein echter Bedarf zur Nutzung der kartellrechtlichen Begünstigungen des MarktStrG. Erst nachdem bedingt unter anderem durch das WTO-Recht in mehreren Runden – 1992, 1999, 2003 und 2008 – das EU-Agrarpreisniveau massiv abgesenkt wurde und die Wirkungen des freien Wettbewerbs mehr und mehr spürbar werden, spielen Preisverhandlungen eine fortschreitend wichtigere Rolle. Angeführt vom jahrzehntelang regulierten Milchbereich hat bereits eine Renaissance der Gedanken des MarktStrG begonnen, die diesmal nicht von der nationalen, sondern von der EU-Ebene getragen wird und ihren ersten sichtbaren Ausdruck im 2012 in Kraft getretenen EU-Milchpaket gewonnen hat. Resultat dieser Renaissance ist die Neufassung des MarktStrG durch das AgrarMSG, das bereits mit Blick auf die 2014/15 in Kraft tretende neuerliche EU-Agrarreform, die das Recht der anerkannten Agrarorganisationen zu einem Hauptanliegen der EU-Agrarpolitik macht, verfasst wurde.

Vor dem eingangs beschriebenen Hintergrund sieht sich der Verfasser mit dem vorliegenden Werk in einer guten Erläuterungstradition. Er ist dem HLBS Verlag dafür dankbar, dass er den Kommentar zum Recht der anerkannten Agrarorganisationen in seine 2012 begonnene neue Reihe „HLBS-Kommentare“, in der 2012 als erstes das „Landpachtrecht“ als Gemeinschaftswerk von elf Autoren erschien, aufgenommen hat. Sein Geschäftsführer, Herr Stefan Wiemuth, ist bestrebt, dem HLBS Verlag ein geschärftes Profil zu verleihen und hat zu diesem Zweck auch das klassische Format der juristischen Kommentierung entdeckt, das so neben die bereits seit langem vom HLBS Verlag geführten Praktiker-Schriftenreihen tritt. Schon 2010 ist vom Verfasser in einer solchen Schriftenreihe „Die Milchquotenregelung aus abgabenrechtlicher Sicht“ erschienen. Mithin freut er sich, die Zusammenarbeit mit dem HLBS Verlag fortsetzen zu können. Meinungsäußerungen im vorliegenden Werk sind rein persönlicher Natur.