

Roland Norer

# «Fusion der POs als Idealfall»

Eine allgemein verbindliche private Mengenregulierung würde den Ausstieg aus der Kontingentierung ad absurdum führen, erklärt der Luzerner Agrarrechtswissenschaftler Roland Norer. Hingegen findet er, dass eine Fusion von Produzentenorganisationen bis zu einem gewissen Grad auch wettbewerbsrechtlich durchaus ein gangbarer Weg sei.

*Die Bauern haben kürzlich in Sem-pach demonstriert. Sie möchten eine privatrechtliche Mengensteuerung einführen. Wie beurteilen Sie diese Forderung als Agrarrechtswissenschaftler?*

Es gibt Signale, die für Massnahmen in dieser Richtung sprechen. Etwa die Vorgabe im Landwirtschaftsgesetz, die staatliche Kontingentierung durch ein privates System abzulösen, indem während einer Übergangszeit die Lieferanten einen mindestens einjährigen

Liefervertrag vorweisen müssen. Oder die durch den Gesetzgeber herbeigeführte Gründung von Produzentenorganisationen beim vorzeitigen Ausstieg. Die Frage ist, welche Rolle die PO nun ergreifen dürfen. Zulässig nach Kartellrecht wäre, dass sie sich zusammenschliessen, um zum Beispiel Vertriebskosten zu sparen. Sie möchten aber auch die Menge steuern. Im Fall des Biomilchmarkts hat sich die Wettbewerbskommission schon einmal zu dieser Frage geäussert.

*Mit welchem Ergebnis?*

Sie hat, grob gesagt, folgende Bedingungen gestellt: Solange die Milchproduzenten nicht gezwungen sind, bei einem Pooling mitzumachen, hat sie es damals wettbewerbsrechtlich als zulässig erachtet.

*Das erachten Sie als wegweisend?*

Das Beispiel wird jetzt auch in der Li-

teratur herangezogen, wenn es um private Mengensteuerung geht. Das heisst aber im Ergebnis, dass damit das Trittbrettfahrerproblem nicht gelöst ist.

*Das würde die Branche nur in den Griff kriegen, wenn der Bundesrat eine Mengensteuerung für allgemein verbindlich erklären würde.*

Genau. Das Instrument der Allgemeinverbindlichkeit gibt es. Es ist im Landwirtschaftsgesetz geregelt, und deshalb würde die Wettbewerbskommission auch nicht mehr viel dazu zu sagen haben. Es gilt ja bisher für Massnahmen wie die Finanzierung der Basiskommunikation. Es hat nur einen grossen Nachteil.

*Welchen?*

Würde man es im Fall der Mengensteuerung einsetzen, hätte es zur Folge, dass die bisherige staatliche Kontingentierung einfach privatrechtlich weitergeführt würde.

*Genau das wünscht sich ja ein grosser Teil der Produzenten.*

Ja, aber diesbezüglich gibt es relativ klare Signale des Bundesrats, dass dies von der Politik nicht gewünscht wird. Es würde ja die Aufhebung der staatlichen Kontingentierung ad absurdum führen. Zudem hat das Parlament nicht nur die Aufhebung der Kontingentierung beschlossen, es hat auch die Motion Kunz abgelehnt, welche eine Allgemeinverbindlichkeit für Mengenregelungen vorgeschlagen hat.

*Aber als kurzfristige Massnahme wäre aber eine allgemein verbindli-*



Bilder: Stephan Jaun

*che Mengensteuerung denkbar?*

Genau, und zwar im Rahmen ausserordentlicher Entwicklungen, die nicht strukturell bedingt sind.

*Zum Beispiel?*

Bei einem plötzlichen Preiserfall.

*Haben wir im Milchmarkt nicht gerade jetzt eine solche Situation?*

Wir haben zwar einen Preiserfall, aber das Landwirtschaftsgesetz sagt klar, dass nur Massnahmen möglich sind, wenn der Preiserfall nicht auf strukturellen Defiziten gründet. In der jetzigen Situation – mit der Abschaffung der Kontingente – müsste der Milchmarkt völlig zusammenbrechen, also der Produzentenpreis so stark sinken, dass die rechtlich verankerten Einkommensziele völlig gefährdet wären. Im Übrigen handelt es sich um unbestimmte Gesetzesbegriffe, deren Auslegung noch klärungsbedürftig ist.

*Wie sähe denn die Idealsituation aus Ihrer Sicht aus?*

So, wie es ursprünglich angedacht wurde: wenn sich die Produzenten über die PO und die PMO die Mengen selbst steuern und die Bauern sich

«Eine allgemein verbindliche Mengensteuerung würde die Aufhebung der Kontingentierung ad absurdum führen», findet der Luzerner Agrarrechtswissenschaftler Roland Norer.

Es gibt diesbezüglich noch viele klärungsbedürftige Gesetzesbegriffe.

«Im Unterschied zur Pharmaindustrie hat die Landwirtschaft einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen intensiven Schutz.»



## ZUR PERSON

Roland Norer ist 1968 in Wien geboren. Nach einem Jusstudium arbeitete er beim Bundeslandwirtschaftsministerium während des EU-Beitritts Österreichs. Seine Habilitation schrieb er über das Agrarrecht in Österreich, Deutschland und der Schweiz. Seit zwei Jahren lehrt Norer an der Universität Luzern als Professor für öffentliches Recht und Recht des ländlichen Raums.

diszipliniert an die Mengenvorgaben halten. In einem zweiten Schritt müssten die PO bis zu einem gewissen Grad miteinander fusionieren – leider ist das nicht zustande gekommen.

*Die Milchverarbeiter konnten die PO relativ einfach spalten, weil sie den grössten Produzenten jeweils verlockende Angebote machen konnten. Damit war es um die Solidarität geschehen.*

Zudem stehen die Organisationen untereinander in Konkurrenz. Da wäre eben ein Pooling durchaus sinnvoll und aus meiner Sicht auch vom Wettbewerbsrecht her zulässig. Hier würde es sich lohnen, mit der Wettbewerbskommission zu diskutieren.

*Wie präsentiert sich die Situation in der EU? Die plant ja auch, aus dem Quotensystem auszusteigen.*

Es gab den Health-Check zur Agrarreform. Da wurde die Milchquote nicht mehr verlängert. Zwar gibt es immer noch einige Länder, welche die

**Es ist eindeutig:  
Die Milchquote  
wird in der EU  
im Jahr 2015  
nicht verlängert.**

Quote gerne beibehalten würden, wie Österreich oder Finnland. Aber die Aussagen der Kommissarin sind ganz eindeutig: Die Milchquote wird 2015 nicht verlängert. Auf dieses Datum hin hebt die EU jährlich die Quoten an, um es nicht zu einem plötzlichen Bruch kommen zu lassen. Bei den momentanen Preisen ist das natürlich Gift für den Markt. Im Gegensatz zur Schweiz will

die EU ihren Übergang zurzeit nach den Quoten nicht über ein Trainingslager und private Organisationen lösen, sondern einfach aus anderen Quellen Geld in die Branche fliessen lassen. Aber die Aufhebung kommt sicher.

*Welches Ausstiegssystem ist besser, das der Schweiz oder das der EU?*

Die Schweiz stellt den Wettbewerbsgedanken in den Vordergrund. Der Ausstieg aus der Kontingentierung zielt in der Schweiz darauf ab, wettbewerbsfähige Strukturen zu schaffen. Die EU pflegt eher den sozialstaatlichen Gedanken, indem sie einfach Gelder verteilt und so im Prinzip den durch den Ausstieg ausgelösten Strukturwandel bremst.

*Die Schweizer Landwirtschaft hat zwar kleinere Strukturen als zum Beispiel die Landwirtschaft in Deutschland. Diese ist aber nur ein Teil des Problems. Weltweit lösen die Bauern zurzeit Milchpreise, die weit unter ihren Produktionskosten liegen. Ist das nicht ein starkes Indiz, dass der Markt schlicht versagt?*

Diese Frage als Jurist zu beantworten ist relativ schwierig. Die Preise waren ja im letzten Jahr unter anderem darum so hoch, weil in den neuen Märkten wie China eine starke Nachfrage herrschte. Die hat sich abgeschwächt, nicht zuletzt aufgrund der Wirtschaftskrise. Im Gegensatz dazu sind die Märkte in Europa sowieso ziemlich erschöpft, vertragen also keine grosse Mengensteigerung. Insofern zweifle ich an den Prognosen der EU, die von einer wachsenden Nachfrage in Europa, vor allem in Osteuropa, ausgehen.

*Gibt es Möglichkeiten, dass sich die Bauern hier besser organisieren können?*

Mit einer funktionierenden Branchenorganisation und mit Pooling hätten die Bauern schon einen Schritt vorwärts gemacht. Eine Branchenorganisation kann einen Teil der Koordi-

nationsfunktionen auf dem Markt übernehmen, die zuvor vom Bund wahrgenommen wurden. Als Alternativen sehe ich auch die Produktion von regionalen Spezialitäten oder die Ausschaltung des Handels über die Direktvermarktung. Das sind aber natürlich keine Patentlösungen für die breite Masse der Produzenten.

*Die Landwirtschaft wird oft als Subventionsempfängerin kritisiert. Genau betrachtet profitieren ja auch andere Sektoren von Schutzmechanismen; die Pharmaindustrie zum Beispiel zieht aus dem Patentsystem grosse Vorteile.*

Im Unterschied zur Pharmaindustrie hat die Landwirtschaft aber einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf einen solchen intensiven Schutz. Sie muss ihre multifunktionalen Aufgaben erfüllen können. Auch der kleine Bergbetrieb erbringt eine volkswirtschaftliche Leistung, auch wenn es auf den ersten Blick unökonomisch erscheint, dass man sich die Steigeisen anziehen muss, um eine Wiese zu mähen. Solche Aufgaben werden vom Markt nicht abgegolten, sind aber von der Öffentlichkeit gefragt.

*Die Bauernbetriebe nehmen jährlich um zwei bis drei Prozent ab. Wie lange können sie den Verfassungsauftrag noch wahrnehmen?*

Die Verfassung sagt nichts über die Anzahl Landwirtschaftsbetriebe aus. Es heisst in der Bundesverfassung, dass die Landwirtschaft nachhaltig und auf den Markt ausgerichtet produzieren soll, ergänzend zur Selbsthilfe mit Förderung des Bundes. Die Grenze wäre aus meiner Sicht wohl dann erreicht, wenn die Landwirtschaft ihren vorgesehen Beitrag nicht mehr leisten könnte, etwa wenn der Selbstversorgungsgrad weiter sinken würde. Der Strukturwandel ist ein europaweites Phänomen und hat ganz viele Gründe. Ihn abzubremsen ist eher schwierig. Es gibt starke Interessen an grösseren Betrieben, zum Beispiel auch aus Umweltschutzkreisen. Es gibt Studien, wonach grössere Betriebe eher umweltfreundlicher bewirtschaften können.

Interview: Stephan Jaun-Pfander

**Die Verfassung  
sagt nichts über  
die Anzahl der  
Bauernbetriebe  
aus.**