

STELLUNGNAHME

der Rechtsanwaltskammer Burgenland

zum Bundesgesetz über die Errichtung der Marktordnungsstelle

"Agrarmarkt Austria" (AMA-Gesetz 1992)

Zahl 17.106/01-IA7/92

4/SN - 139/ME

GESETZENTWURF
24 -GE/19 P2

Datum: 3 0. APR. 1992

Verfassen

Ed. Schwanzi

Grundsätzlich schreibt das AMA-Gesetz den bestehenden Zustand in leicht veränderter Erscheinungsform fort, ohne die gravierenden Nachteile der bisherigen Regelung sachlich zu verändern. Aus politisch umstrittenen einzelnen Fonds wird nun eine noch größere Institution. In vielen Bereichen wird das AMA-Gesetz beim EG-Beitritt obsolet werden, sodaß es nicht einsichtig ist, weshalb der bisherige Zustand durch ein völlig neues Gesetz fortgeschrieben wird, jedoch nur für eine sehr kurze Zeitspanne. Dem Gesetz fehlt Zukunftsorientiertheit.

Weiterhin ist zu befürchten, daß der Verwaltungsapparat große Dimensionen annimmt.

Die Erfahrungen mit bisherigen Marketing-Aktivitäten und grundsätzliche Überlegungen zeigen, daß öffentlich rechtliche Körperschaften nicht geeignet sind, effizientes Marketing zu betreiben. Die hohen erforderlichen Mittel werden in derartigen Konstruktionen nur mit geringer Effizienz eingesetzt.

Alle Zwangsabgaben zur Förderung mindern das Budget für die wesentlich effizientere Eigeninitiative.

Im Zug allgemeiner Extensivierungs-Bestrebungen bildeten sich Eigeninitiativen heraus, die z.B. extensive Rinderrassen züchten, biologische Landwirtschaft betreiben, etc. Dem Gesetz ist nicht zu entnehmen, daß diese bisher gewünschte Nischenproduktion tatsächlich gefördert wird oder, wenn schon keine Förderung erfolgt, wenigstens eine Ausnahme von der Beitragspflicht erfolgt. Es scheint vielmehr, als ob auch diese Eigeninitiativen in die unglückliche Marktordnung, die nicht zuletzt für die Überschüsse verantwortlich ist, einbezogen werden.

Die verfehltete Tendenz setzt sich auch in der Beschickung der entscheidungswesentlichen Gremien fort, in der die Landwirtschaft in der Minderheit ist. Die Zusammenfassung der bisherigen selbständigen Fonds hätte die Chance auf eine grundlegende Neuregelung eröffnet. Verfolgungswürdige Gedanken wären hier insbesondere eine Einbeziehung der Beitragszahler in unmittelbarer Form. Vor allem

der Verwaltungsrat könnte vermehrt durch die Beitragszahler ~~be-~~schickt werden und die AMA in der Folge stärker zu einem Selbstverwaltungsinstrument ausgebaut werden. Der vorliegende Entwurf zementiert aber die sozialpartnerschaftliche Konstruktion, in der die Landwirtschaft als Hauptbeitragszahler in der Minderheit ist.

Abzulehnen ist die schleichende Einbeziehung der Forstwirtschaft in das verfehlte Marktordnungswesen. Das AMA-Gesetz nimmt keinerlei Bezug auf die Forstwirtschaft, es wird auch kein entsprechender Ausschuß eingerichtet, im Beitragsgesetz hingegen werden der Forstwirtschaft bedeutende Beiträge abverlangt. Abgesehen davon, daß diesen Beiträgen offensichtlich kein Äquivalent gegenübersteht, bedeutet die Einbeziehung der Forstwirtschaft einen groben Rückschritt. Die Forstwirtschaft wurde schon vor einigen Jahren liberalisiert und mußte sich auf den Weltmarkt einstellen. Aus diesem Grund hat die Forstwirtschaft aus einem EG-Anschluß keine unmittelbaren wirtschaftlichen Probleme zu befürchten. Nun soll im Wege über die Beiträge die Forstwirtschaft gerade in das verfehlte Marktordnungsprinzip einbezogen werden, dies angesichts des bevorstehenden EG-Beitrittes. Dieser Schritt ist anachronistisch. Die effizienten Selbsthilfeorganisationen der Forstwirtschaft befaßten sich ohne staatlichen Eingriff erfolgreich mit der Vermarktung. Es besteht keinerlei Grund zur Kollektivierung um Verstaatlichung dieser Aktivitäten.

Der Staat sollte vielmehr seiner Aufgabe nachkommen, die Forstwirtschaft vor schädlichen Beeinträchtigungen, insbesondere industriellen Emmissionen zu schützen und für einen gerechten Ausgleich der schadstoffabsorbierenden Wirkung des Waldes zu sorgen.

Grundsätzlich wird sich bei weiterer Annäherung an die EG vor allem ein deutlicher Rückgang bei Preisen verschiedener grundlegender landwirtschaftlicher Produkte ergeben (vor allem Getreide). Dazu wird großer Druck aus dem ehemaligen Ostblock kommen, wenn die dortigen großen Wirtschaftseinheiten effizienter als bisher wirtschaften. Dem wird eine geringfügige Abnahme der Betriebsmittelpreise entgegenstehen. Die Betriebsmittel werden auch bei EG-Mitgliedschaft weiterhin künstlich verteuert werden, durch umweltbezogene Steuern. Dies ist durchaus zu befürworten, es darf aber nicht übersehen werden, daß sich die Wettbewerbsposition ~~der Land-~~wirtschaft dadurch verschlechtert. Insgesamt ergibt sich aus der-

artigen indirekten Steuern (Düngemittelabgabe) und aus den Beiträgen zur AMA ein hohes Beitragsaufkommen der Landwirtschaft. Die Preise für wichtige und auch bei Alternativen-Förderung nach wie vor grundlegenden Produkten werden sich aber deutlich verringern. Eine Stützung agrarischer Preise wird nur in geringem Ausmaß (GATT) möglich sein. Wenn diese Mittel nun zur Direktförderung verwendet werden, muß beachtet werden, daß einzelne Betriebsgruppen dabei nicht benachteiligt werden. Beim gegenwärtigen System erhalten größere Betriebe praktisch keine Förderungen, sie haben nur vom allgemeinen landwirtschaftlichen Preisniveau Nutzen. Fällt dieses Preisniveau, müssen ihnen künftig auch Förderungen gewährt werden. Ansonsten wären größere Betriebe wirtschaftlich grob benachteiligt. Dies könnte in äußerster Konsequenz dazu führen, daß solche Betriebe verkauft und aufgeteilt werden müssen und sich in Summe eine förderungsbedürftige, nicht selbsterhaltungsfähige Landwirtschaft einstellt, die nur durch die Förderungen am Leben erhalten wird. Dies wird aber nicht finanzierbar sein. Die EG mußte erkennen, daß das Agrarbudget nicht beliebig vermehrbar ist. Österreich sollte dies bedenken. Es sollte daher zumindest grundsätzliche Gleichbehandlung aller landwirtschaftlichen Betriebsformen angeordnet werden.

Im Einzelnen:

§ 1

Von der grundsätzlichen Konzeption her kommt einer juristischen Person öffentlichen Rechts wohl die Verwaltung von Förderungen zu. Im Marketing-Bereich ist eine juristische Person öffentlichen Rechts aber fehl am Platz. Diesbezüglich wird vorgeschlagen, eine Zweiteilung vorzunehmen und die Marketing-Aktivitäten einer Aktiengesellschaft oder GmbH. zu übertragen. Der Aufsichtsrat müßte effizient und nicht sozialpartnerschaftlich besetzt werden. Vertreter der Landwirtschaft, der Grundeigentümer und unabhängige Fachleute sollten über die Mehrheit im Aufsichtsrat verfügen.

Den Beitragzahlern müßte ausreichender Einfluß eingeräumt werden, wobei auf die Höhe des Beitragsaufkommens zumindest grundsätzlich Rücksicht zu nehmen wäre. Zur Besetzung des Aufsichtsrats gelten analog die Gedanken zum Verwaltungsrat (§ 10).

Die völlige Übernahme der bestehenden Strukturen samt aller Bediensteter wird nicht zu Synergieeffekten führen. Die diesbezüg-

liche Hoffnung in den erläuternden Bemerkungen erscheint unbegründend. Bei im wesentlichen gleichbleibender Beschäftigtenanzahl und im wesentlichen gleichbleibender Aufgaben zeichnen sich keine Einsparungsmöglichkeiten ab, höhere Leistung mit bisherigen Mitteln scheidet ebenfalls aus.

Da die gesamte Konstruktion als unsachgemäß erachtet wird, kann nur auf diese grundlegenden Probleme hingewiesen werden, ein alternativer Formulierungsvorschlag käme einem vollständigen Gegenentwurf zum vorliegenden Gesetz gleich.

§ 2

Schon im Landwirtschaftsgesetz wurde nur unzureichend die Funktion der Landwirtschaft als Landschaftsgestalter und deren überwirtschaftliche Leistungen sowie Nutzen für andere Regionen oder Wirtschaftssparten ausgeführt. Im AMA-Gesetz, welches die Basis für die konkrete finanzielle Durchführung sein sollte, findet sich zu diesem Bereich noch weniger. Es ist wohl die Förderungsverwaltung angeführt, nicht aber Aktivitäten und Verwaltung von Ausgleichszahlungen und Abgeltungen derartiger überwirtschaftlicher Leistungen. Sachlich mag die Abgeltung überwirtschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft nicht zum AMA-Gesetz gehören. Da aber nach wie vor kein entsprechendes umweltbezogenes Gesetz, welches solche Abgeltungen regelt, erlassen wurde, kann nur an dieser Stelle auf das Fehlen dieser Regelung hingewiesen werden. Im AMA-Gesetz könnte aber zumindest eine Pflicht zur weiteren Betreuung einer entsprechenden Regelung festgesetzt werden.

Entbehrlich ist die Vorsorge für die "Ernährungssicherung" in einer Zeit, in der die gesamte Bevölkerung eher mit Überernährungsproblemen als mit Mangel zu kämpfen hat als auch österreich- und europaweit eine agrarische Überproduktion besteht.

Formulierungsvorschlag:

§ 2 Abs 2 Zi 3: Planung und Vorsorge zur Sicherung qualitativ hochwertiger agrarischer Produkte.

§ 2 Abs 2 Zi 4: Abwicklung der Förderungsverwaltung bezüglich agrarischer Produkte, soweit sie vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft der AMA übertragen wird.

§ 2 Abs 2 Zi 5 (neu): Aktivitäten zur Erreichung eines gerechten Interessenausgleiches zwischen Landwirtschaft und übrigen Wirtschaftssparten sowie die Verwaltung von Ausgleichszahlungen für

~~überwirtschaftliche~~ Leistungen der Landwirtschaft und solche Leistungen, die primär anderen Wirtschaftszweigen zugute kommen.

§ 3

Grundsätzlich sollte bei allen Organen Vorsorge getroffen werden, daß keine übermäßige parteipolitische Einflußnahme entsteht und Postenkumulierung verhindert wird. Dies kann je nach zeitlicher Beanspruchung des jeweiligen Organs sachlich gestaffelt werden. Am weitesten müßte die Verhinderung derartiger Einflußnahme beim Vorstand gehen.

Vorgeschlagen wird, zumindest die Tätigkeit als Vorstand als unvereinbar mit der Ausübung eines Nationalrats-, Bundesrats-, oder Landtagsmandates, mit maßgeblicher Funktionärstätigkeit in einer politischen Partei oder einer Teilorganisation einer politischen Partei sowie mit einer sonstigen Tätigkeit, die zu einer zeitlichen Inanspruchnahme von mindestens 20 Wochenstunden führt, zu erklären. Diesbezüglich darf darauf hingewiesen werden, daß im Bereich der Gewerbeordnung der "Konzessionsträger" in der Lage sein muß, seiner Verpflichtung nachzukommen und dort eine ähnliche Regelung besteht, die zum Vorbild genommen werden könnte.

§ 10

Die Regelung der Beschickung des Verwaltungsrates ist sachlich nicht verständlich. Bloß ein Viertel des Verwaltungsrates stammt aus dem Bereich der Landwirtschaft, obwohl die Beiträge von dieser aufgebracht werden. Hingegen stellen die Arbeitnehmer die Hälfte des Verwaltungsrates, obwohl die Betriebe, die Arbeitnehmer beschäftigen, in der Minderheit sind. Umgekehrt wäre eine derartige Einflußnahme der Landwirtschaft auf die Arbeiterkammer oder sonstige arbeitsrechtliche Belange undenkbar. Bei der gegebenen wirtschaftlichen Konstellation bestehen oft Interessensgegensätze zwischen Landwirtschaft und Industrie. In vielen Problemen wird daher die Landwirtschaft einer Drei-Viertel-Mehrheit aus Industrie und Arbeitnehmerschaft gegenüberstehen.

Die Folge (angesichts eines Vier-Fünftel-Erfordernisses für die meisten Beschlüsse): Es können keine Beschlüsse gefaßt werden, das Gremium ist handlungsunfähig. In dieser Situation wird die Landwirtschaft ~~meistens~~ nachgeben müssen.

Diese Beschickung ist daher schon von Ansatz her verfehlt. Die sehr wichtige Gruppe der Grundeigentümer ist hingegen überhaupt nicht direkt vertreten. Die ebenfalls sehr wichtige Gruppe der buchführungspflichtigen Land- und Forstwirtschaftsbetriebe ist ebenfalls nicht explizit vertreten.

Einsparungsmöglichkeiten sind auch dadurch gegeben, daß nicht jeweils 4 Vertreter einer Organisation dem Verwaltungsrat angehören, die ohnehin gleichgeschaltet sind, sondern bloß je 3 oder 2 Vertreter.

Es wird daher folgende Zusammensetzung des Verwaltungsrates, der den wirtschaftlichen Gegebenheiten weitaus mehr Rechnung trägt als der Gesetzesentwurf, vorgeschlagen:

§ 10 Abs 1: Mitglieder des Verwaltungsrates sind:

1. 3 Vertreter der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs,
der Vorsitzende
2. 3 Vertreter der Bundesarbeitskammer,
der erste Stellvertreter des Vorsitzenden
3. 3 Vertreter der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft,
der zweite Stellvertreter des Vorsitzenden
4. 1 Vertreter des Hauptverbandes der Land- und Forstwirtschaftsbetriebe Österreichs
5. 2 unabhängige Mitglieder, von denen eines buchführungspflichtiger Land- und Forstwirt bzw. in leitender Position bei einem solchen Betrieb sein muß.

§ 12

Dem Vorsitzenden und dem Stellvertreter in der Kommission steht eine "Entschädigung" zu, die übrigen Mitglieder sind ehrenamtlich tätig. Die politische Praxis zeigt aber, daß gerade die Spitzenpositionen ohnehin von Personen besetzt werden, die im Rahmen einer anderen (entschädigten) Funktion auch diese Funktion einnehmen. Es ist bedenklich, wenn im Rahmen einer bereits entschädigten Funktion oder gar im Rahmen und in der Zeit der ohnehin entlohnten Diensttätigkeit Funktionen wahrgenommen werden, die neuerlich entschädigt werden. Dies würde zu einer "Doppelentschädigung" führen.

Es wird daher vorgeschlagen, ~~die~~ Entschädigungsbestimmungen dahingehend zu ergänzen, daß eine Entschädigung dann nicht zu-

steht, wenn die Tätigkeit ohnehin im Rahmen der Dienstzeit einer entlohnten Tätigkeit oder im Rahmen einer bereits entschädigten Funktionärstätigkeit erfolgt.

Ferner sollte im Sinne der Rechtsstaatlichkeit die Entschädigung an objektive Kriterien gebunden werden, z.B. an das Entlohnungsschema der Beamten. Die Höchstentschädigung kann in einem Prozentsatz z.B. eines Sektionsschefs festgelegt werden. Gegenwärtig ist die "Entschädigung" überhaupt nicht determiniert.

§ 13

Wenig verständlich ist die Regelung, weshalb der Verwaltungsrat sozialpartnerschaftlich zu 1/2 beschickt ist, die Mehrheitsverhältnisse aber dann so gestaltet werden, daß faktisch ohnehin nur einstimmige Beschlüsse gefaßt werden können, da jede der Gruppen über eine Sperrminorität verfügt. Diese Regelung ist nur optisch eine Änderung gegenüber der bisherigen. Die Sinnhaftigkeit kann nicht erkannt werden.

Entweder sollte man sich daher zur Einstimmigkeit bekennen oder aber Mehrheitsbeschlüsse zulassen, wenn bloß eine Gruppe dagegenstimmt (also einfache Mehrheit).

§ 14

Für die Besetzung der Fachausschüsse gilt analog das zu § 10 Ausgeführte. Bei den Fachausschüssen sollte überdies bedacht werden, daß es bereits eine namhafte Anzahl biologisch, extensiv oder sonstwie selbständig arbeitender Betriebe gibt. In jedem Fachauschuß sollte daher ein Vertreter derartiger Betriebe vorhanden sein.

§ 16

Die Konstruktion für die Regelung des Kontrollausschusses kann nicht nachvollzogen werden: Der Kontrollauschuß ist wieder sozialpartnerschaftlich besetzt, kann aber nur **einhellige** Beschlüsse fassen. Daraus folgt:

Kommt kein einhelliger Beschluß zustande, kann der Kontrollauschuß folglich keine Beschlüsse fassen, das heißt, er kann nicht wirklich kontrollieren bzw. das Ergebnis seiner Tätigkeit äußern. Ein derartiges Instrument ist ~~kaum zur~~ tatsächlichen Kontrolle ge-

eignet. Über die Faktizität der Mehrheitsverhältnisse ist der Kontrollausschuß daher rechtlich ineffizient und ungenügend.

§ 21

Das angestrebte Ziel einer sparsameren und effizienteren Verwaltung sowie von "Synergieeffekten" wird wohl kaum primär durch Pensionszusagen an neu einzustellende Mitarbeiter zu erreichen sein. Ob dieses Relikt aus der Marktordnungszeit für die kurze Zeit bis zum EG-Beitritt wieder belebt werden soll, ist fraglich. Es wird daher vorgeschlagen, die Ermöglichung von Pensionszusagen an unüberwindliche Bedürfnisse des Einzelfalles zu binden.

Für alte Pensionszusagen sollte festgehalten werden, daß diese sich grundsätzlich nur im seinerzeitigen Rahmen bewegen dürfen, also durch die neue Tätigkeit keine Pensionserhöhung erfolgen soll.

S T E L L U N G S N A H M E
zum Agrarmarketingbeitrags-Gesetz 1992

Ein wesentlicher Aspekt im Förderungs- und Vermarktungswesen ist im AMA-Beitragsgesetz nicht entsprechend ausgeführt.

Gerade für die vielfach gewünschte und propagierte "Nischenproduktion" bestehen Selbstvermarktungsvereine, Eigeninitiativen und Direktverkaufseinrichtungen. Es sollte nun verhindert werden, daß diese Betriebe durch die Belastung mit dem AMA-Beitrag doppelt belastet werden. Dem kommt gerade deshalb große Bedeutung zu, weil den Betrieben diese Verwertungsmöglichkeit vielfach empfohlen wurde.

Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, eine derartige Doppelbelastung zu vermeiden:

1. Eigen- und Direktvermarkter werden beitragsbefreit
2. Für Eigen- und Direktvermarkter wird ein besonderer Nachlaß (z.B. halber Beitragssatz) für die erbrachte Eigenleistung vorgesehen.
3. Es wird eine sparten- und produktionsartsspezifische Bindung der Beiträge vorgesehen, sodaß Betriebe mit Nischenproduktion gezielt wieder in den Genuß der Beiträge kommen.

Gerade zu Punkt 3. sei angemerkt, daß bei Eigen- und Direktvermarktern dem Beitrag keine notwendige Leistung gegenüberstünde. Gleiches gilt für biologisch wirtschaftende Betriebe und Züchtern von Extensiv-Nutztierrassen und Markenproduzenten. Diese beteiligen sich nicht an der Überproduktion, bewegen sich in Marktnischen und Marktlücken und wirken nicht marktbelastend.

Je nachdem, welcher Weg bevorzugt wird, wären die entsprechenden Regelungen im AMA-Beitragsgesetz oder in den Förderungsrichtlinien vorzusehen.

Im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme wird daher nur auf jene Möglichkeiten, die sich unmittelbar im AMA-Beitragsgesetz niederschlagen, eingegangen. Die anderen Möglichkeiten sollten dabei aber nicht außer Acht gelassen werden.

Bemerkenswert und nicht ganz nachvollziehbar ist, warum die Stärkeindustrie von den Beiträgen ausgenommen ist.

Auf die Forstbetriebe käme eine völlig neue, erstmalige und sehr erhebliche Belastung zu, will man sie in den Marktordnungsbereich einbeziehen.

Gegenwärtig sorgt die Forstwirtschaft (bei wesentlichen geringeren Kosten als dem vorgesehenen Beitragsvolumen entspricht) selbst für Vermarktung und die anderen wesentlichen Aufgaben, die die AMA im Rahmen der Forstbetriebe erfüllen könnte. Die Forstwirtschaft mußte sich aufgrund weitgehender Liberalisierung (eben Ausnahme aus der Marktordnung) schon früh auf den Weltmarkt einstellen. Heute sind keine unmittelbaren Anpassungsprobleme aus dem EB-Beitritt zu befürchten. Das System hat sich im Großen und Ganzen bewährt. Wird nun auch für die Forstwirtschaft ein Beitrag festgesetzt, ist zumindest die negative Komponente der Marktordnung auch für die Forstwirtschaft gesichert. Zwangsläufig müssen dann "Agrarmarketinggesellschaftsaktivitäten" auch für die Forstwirtschaft gesetzt werden. Damit wäre die Forstwirtschaft tatsächlich in das Zwangssystem einbezogen.

Angesichts eines Rundholzaufkommens in der Sägeindustrie von 8 bis 10 Mio. Festmeter, bei durchschnittlich etwa S 950,-- /fm ergibt sich ein Volumen von 8,5 Mrd. Schilling, sohin bei 0,5 % Beitrag ein Beitragsvolumen an die AMA in Höhe von 43 Mio. Schilling! Dieser Betrag steht in keinem Verhältnis zu den möglichen und notwendigen Leistungen für die Forst- und Holzwirtschaft durch die AMA.

Die Einbeziehung in das Zwangsbeitragssystem ist für die Forstwirtschaft daher kompromißlos abzulehnen.

Im Einzelnen:

§ 3 Zi 10: Wäre ersatzlos zu streichen.

§ 3: Im Sinne einer gerechteren Beurteilung extensiver Tierhaltung ist zu berücksichtigen, daß gerade extensiv gehaltene Tierarten oft ein geringeres Schlachtgewicht aufweisen und daher der Beitrag verhältnismäßig höher ist als bei intensiv gehaltenen Rassen. Hier sollte eine Differenzierung vorgenommen werden.

Zi 12 (Sägerundholz) wäre ersatzlos zu streichen.

§ 4 Zi 10: Wäre dementsprechend ersatzlos zu streichen.

§ 5 - Anfügung einer Ziffer 3:

3. Alle Eigen- und Direktvermarkter

(Alternative: Beitragsdifferenzierung in § 3!)