

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 89

JOSEF SCHRAVEN

Internationale und supranationale  
Rohstoffverwaltung



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**JOSEF SCHRAVEN**

**Internationale und supranationale Rohstoffverwaltung**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 89**

# Internationale und supranationale Rohstoffverwaltung

Von

Dr. Josef Schraven



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**Alle Rechte vorbehalten**  
**© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41**  
**Gedruckt 1982 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61**  
**Printed in Germany**  
**ISBN 3 428 05295 1**

## Vorwort

Die vorgelegte Dissertation entstand während meiner Zeit als wissenschaftlicher Assistent an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Die Anregung zu dieser Arbeit verdanke ich Herrn Prof. Dr. Hartwig Bülck, der ihre Entstehung kritisch verfolgte, mich ermunterte und lehrte, über den Bereich der Rechtswissenschaft hinauszuschauen, dabei nicht nur theoretische Studien vergleichender Verwaltungswissenschaften zu betreiben, sondern mir auch ermöglichte, praktische Eindrücke von der Arbeit der internationalen Sekretariate der Rohstoffabkommen in London zu gewinnen. Sie waren mir mehr als nur die Abrundung eines aus der Literatur gewonnenen Bildes.

Es traf sich gut, daß auch die Beschäftigung mit der Verwaltungsorganisation der Europäischen Gemeinschaften nicht auf die theoretischen Grundlagen beschränkt blieb. Die Speyerer Seminare zum Europarecht und dem Organisationsrecht internationaler Verwaltung verwerten praktisch soziologische, politische und wirtschaftliche Erkenntnisse; meine Arbeit im Bundesministerium für Wirtschaft veranschaulicht und bestätigt mir die in Speyer gelernten und diskutierten Verfahrensweisen inter- und supranationaler Organisationen.

Josef Schraven



## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	15
<b>A. Historische Entwicklung</b> .....	17
I. <i>Frühformen im Zuckerhandel der liberalen Weltwirtschaft</i> .....	17
1. Entstehung des Europäischen Zuckerhandelsproblems .....	17
(Rohrzucker als koloniale Delikatesse, Einfuhrzölle, Entdeckung des „Rübenzuckers“, kontinental-europäische Rübenzuckerindustrie, Modernisierungseffekte für die Agrarwirtschaft; Finanzzölle, Schutzzölle und inländische Besteuerung, Steuergrundlagen und versteckte Export-Subventionierung)	
2. Die Zuckerkonvention von 1864 .....	20
(Festlegung von drawbacks, chemische Ausbeutebestimmung und technischer Fortschritt der Agrarwirtschaft, fehlgeschlagene Versuche internationaler Regulierung; Bildung inländischer Kartelle, geschützte Binnenmärkte und subventionierte Exportmärkte)	
3. Die Brüsseler Konvention von 1902 .....	21
(Großbritannien und die USA als Hauptimporteure kontinental-europäischen Exportzuckers, erste Gegenmaßnahmen durch Ausgleichszölle, Aufhebung der direkten und indirekten Erzeugungs- und Exportprämien in den Vertragsstaaten, Überwachungs- und Strafmaßnahmen, Begrenzung des Überzolls; Einrichtung einer „ständigen Kommission“, internationale Verwaltungsbefugnisse; wirtschafts-historische Periodisierung, Liberalismus und Interventionismus)	
II. <i>Staatlich-private Mischverwaltung seit dem Ersten Weltkrieg und ihre Ausprägung durch die Weltwirtschaftskrise</i> .....	24
1. Internationale Marktbeeinflussungen bei verschiedenen Rohstoffen .....	24
(Kriegswirtschaftliche Markteingriffe, Aufgabe des Freihandels, Errichtung von internationalen Kartellen, privater und öffentlicher Interventionismus)	
a) Kaffeevalorisationen .....	26
(brasilianische Kaffeeangebotsverknappungen, staatliche Ankaufspolitik, Vernichtung der „Überschußproduktion“, Nachfrageverschiebungen)	

b)	Teekontrollen .....	27
	(Standardisierung im I. Weltkrieg, private Ernte-Beschränkung, britisch-niederländische international-private Kartellbestrebungen)	
c)	Zinnregulierungen .....	28
	(Kriegsinterventionen, „Bandoeng-Pool“ der Malayischen Bundesstaaten und Niederländisch-Indiens zur Preisstützung; Bildung eines internationalen privaten Zinn-Kartells, Produktionsbeschränkungen und Außenseiterproblem)	
d)	Kautschuk-Kartelle .....	29
	(Rubber-Boom und kriegsbedingte Transportschwierigkeiten, private Erntebeschränkungen; Fehlschlagen internationaler privater Kartellmaßnahmen; Britisch-koloniale Export-Regulierung — Stevenson Plan —, Gegenmaßnahmen der Verbraucherländer, Außenseiterkonkurrenz)	
2.	Gelenkter Rohstoffhandel seit der Weltwirtschaftskrise .....	30
	(zunehmende nationale und zwischenstaatliche Eingriffe in die Rohstoffmärkte, handelspolitische Abwehrmaßnahmen gegen Importe, Bilateralismus, administrativer Protektionismus; Weltwirtschaftskonferenzen, Industrieprotektionismus, Regionalismus; Autarkie und Überschußproduktion)	
a)	Zuckerabkommen .....	34
	(Anstieg der Produktion nach dem I. Weltkrieg, kubanische Versuche zur Angebotssteuerung, Chadbourne Agreement, Zusammenwirken nationaler (öffentlich-rechtliche und private) Kartelle in internationaler Kooperation, Internationaler Zuckerrat, Exportkontingentierung, Schrumpfen des Weltmarkts durch Präferenzierungen, Neuorganisation im Abkommen v. 1937, Ratsorganisation mit Sekretariat, flexible Regulierungstechnik, gewogene Beteiligung von Erzeugern und Verbrauchern)	
b)	Teaabkommen .....	39
	(Zusammenwirken von Verbänden und Regierungen, staatl. Exportregulierung, gewogene Stimmenverteilung und Einstimmigkeitsgrundsatz, Bedeutung der Regierungsbeteiligung, systematische Einordnung)	
c)	Zinnabkommen .....	42
	(Ablösung der Tin-Producers'-Association durch zwischenstaatliches Zusammenwirken, Entwicklung der Verwaltungsorganisation, Ausgleichslager (Buffer Stock), Verbraucher-Repräsentation, Forschungskoooperation, Integration in kriegswirtschaftliche Planungs- und Lenkungsorganisation; Entwicklung der Entscheidungsfindungsverfahren im Rat)	
d)	Kautschukabkommen .....	46
	(Pflanzerverbände und Regierungen, Verbraucher-Repräsentation, Erwägung eines Buffer Stock, Regulierungstechniken, Entscheidungsverfahren mit Stimmenwägung und Quoren; Kolonialverwaltung und politisch-regionale Verortung)	

e) Weizenabkommen .....	48
(Weizenhandelsprobleme und Weltwirtschaftskrise, globales Abkommen von 1933, wenig strukturierte Organisation, gleichgewichtige Beteiligung von Export- und Importstaaten, Scheitern wegen unzureichender Angebotssteuerung und unelastischer Nachfrage, marktwidriges Produzentenverhalten, Ertragsschwankungen)	
<b>B. Zwischenstaatliche Verwaltung in der gelenkten Weltwirtschaft ....</b>	<b>51</b>
(US-amerikanische Pläne zur Umgestaltung der Weltwirtschaft während des II. Weltkriegs, Havanna Charter, Grundsätze für Rohstoffabkommen, Freihandel und Lenkungswirtschaft; Bemühungen im Rahmen der Vereinten Nationen, Unctad)	
<i>I. Die Weizenabkommen .....</i>	<i>55</i>
1. Kriegsplanungen .....	55
(Draft Wheat Convention 1942, geplante Produktionskontrolle und Hilfsvorräte, Mindest- und Höchstpreise, vorgesehene Verwaltungsorganisation, Weiterentwicklung gegenüber WAC 1933)	
2. Die Weizenabkommen der Nachkriegszeit .....	57
(Internationales Weizenabkommen 1949, Beteiligung, Verwaltungsorganisation, Regulierungssystem, Verfahrensregeln, Planung; Weizenabkommen 1956, Devisenschwierigkeiten, Modifizierung (Aufweichung) der gegenseitigen Verpflichtungen, Verstärkung der Planungsfunktionen; Erneuerung des Abkommens 1962, Einbeziehung von Wirtschaftsunionen (EWG); Erneuerung 1967, Nahrungsmittelhilfe, Abschirmung gegenüber Nichtmitgliedern, Handelsstörungen durch zunehmende Überschüsse; Scheitern der materiellen Regelung 1971, Weiterführung der Organisation und der Nahrungsmittelhilfe)	
<i>II. Zuckerabkommen .....</i>	<i>68</i>
(Überschußprobleme, UN-Zuckerabkommen 1953, Verwaltungsstruktur, Regulierungsmechanismen, Mengen- und Vorratsplanung, Handelsregionen und Präferenzmärkte; politische Störfaktoren, Suspendierung der materiellen Bestimmungen 1961; Neuabschluß im Rahmen der Unctad 1968, Verwaltungs- und Regulierungsverfahren, Entwicklungshilfe-Aspekt, Auslaufen 1973; Erneuter Versuch 1977, Verbindung zu Gemeinsamen Rohstoff-Fonds, Regionalprobleme, bio-technische Störfaktoren)	
<i>III. Zinnabkommen .....</i>	<i>81</i>
(Überschußprobleme, Abkommen 1956, Organisation, Entscheidungsverfahren, Planungen, Ausgleichslager, Verteilungsvorsorge, Teilnehmerstaaten, Durchführung)	
<i>IV. Kaffeeabkommen .....</i>	<i>89</i>
(Erstes (politisch motiviertes) Abkommen 1940, Verwaltungsstruktur auf Lateinamerika-USA-Handel ausgerichtet; spätere Kartellierungsversuche der Produzenten; Abkommen 1962 und 1968 bis 71, politische Hintergründe, Erzeuger-Verbraucher-Gegensatz; Neuabschluß 1976, Verwaltungsstruktur, Regulierungstechnik, planerischer Bereich, regionale Beteiligung)	

V. <i>Kakaoabkommen</i> .....	94
(Abkommen 1972 und 1975, Struktur, Regulierungssystem, Buffer Stock-Management, Planung, politische und wirtschaftliche Implikationen)	
VI. <i>Kautschukabkommen</i> .....	98
(Substitutionskonkurrenz von Synthese- und Naturkautschuk, Ausarbeitung einer „reinen“ Buffer Stock-Regulierung, politische Motivation der Teilnahme der Industrieländer)	
VII. <i>UNCTAD, Neue Weltwirtschaftsordnung und Rohstoffabkommen</i>	100
(Rolle der Unctad in den internationalen Handelsbeziehungen, integriertes Rohstoffprogramm, Haltung der Industrieländer, wirtschaftstheoretische Reaktionen, Gemeinsamer Rohstoff-Fonds, Finanzierung, Organisation und Verwaltung)	
<b>C. Typische Formen zwischenstaatlicher Rohstoffverwaltung</b> .....	<b>108</b>
I. <i>Der Rohstoffsektor</i> .....	108
(Verortung, Zielrichtung der Regulierungen, Marktfunktion und Verwaltungssektor, praktische Voraussetzungen für Stapelgüter)	
II. <i>Die Lenkungsformen</i> .....	109
1. <i>Der Rechtsrahmen</i> .....	109
(Völkerrechtliche Abkommen, Inkrafttreten, vereinfachte Ver-längerungsverfahren, Verhandlungskonferenzen)	
2. <i>Die Lenkungsmittel</i> .....	110
a) <i>Multilaterale Kauf- und Verkaufsverpflichtungen</i> .....	111
(Verteilungsmechanismus der Weizenabkommen, Preis- und Mengensteuerung)	
b) <i>Angebotssteuerung durch Kontingentierung</i> .....	111
(Preisabhängige Angebotslenkungen durch Ausfuhrkontin-gente, Kaffee- und Zuckerabkommen)	
c) <i>Ausgleichslager</i> .....	111
(Zinn-, Kakao- und Kautschukabkommen, Marktinterven-tionen durch preisgesteuerte Kaufs- und Verkaufsaktionen eines zentralen Fonds, Begrenzung durch vorhandene Inter-ventions-Ressourcen)	
III. <i>Die Organe und ihr Zusammenwirken</i> .....	112
1. <i>Die Rohstoffräte</i> .....	112
(Räte als oberste Instanz mit genereller Zuständigkeit, Regie-rungsvertreter, Stimmenverteilung, Mehrheiten, diplomatische Konsensfindung; Multifunktionalität, Rechtsakte, Verwaltung, Planung, Überwachung und Kontrolle, Streitentscheidung; Staatenkonferenz)	

2. Der Verwaltungsrat und die Spezialausschüsse .....	115
(Aufgabendelegation an (permanente) Hilfsorgane, „Hauptaus- schuß“ als Verwaltungsrat, Einsetzung, Zusammensetzung, Stimmverteilung, Beschlußkompetenz, Ratsrekurs; laufende Überwachung, Zusammenwirken mit Sekretariat; Doppelfunk- tionen als politisch-fachliches und fachlich-administratives Organ)	
3. Die Sekretariate .....	117
(Fachlich-praktische Verwaltungsarbeit, Linienprinzip, Unab- hängigkeit als internationale Büros; Informationszentralen, Durchführungsbefugnisse, Initiativfunktionen, diplomatisch- mediatorische Kompetenz)	
4. Die Ausgleichsfondsverwaltung .....	119
(Verselbständigte Fondsverwaltung, Sondervermögen, Mana- ger, Konsultationsverpflichtungen, Interventionsspielraum, Eingriffsrecht der Räte; Dualismus von Repräsentationsorga- nen der Mitgliedstaaten und unabhängigen internationalen Verwaltungseinheiten)	
<b>D. Überstaatliche Verwaltung in der gelenkten Rohstoffwirtschaft West- europas .....</b>	<b>121</b>
(EGKS, EAG und EWG, besondere Funktionen von Montanunion und Euratom; historische Einbindung und Modellcharakter der EGKS; Rohstoffverwaltungssektoren der Agrarmarktorganisationen der EWG, Weizen- und Zuckerwirtschaft; Konzeption des Gemeinsamen Agrarmarktes, Stufen, Agrarkonferenz von Stresa)	
<i>I. Die Regulierungstechniken der Getreide- und Zuckermarktord- nungen .....</i>	<i>125</i>
1. Die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide .....	125
(Schlüsselstellung des Getreidemarktes; Markteingriffstech- niken, Preissystem, Außenschutz, Abwehr von „Marktstörun- gen“)	
2. Die Zuckermarktordnung .....	128
(Ergänzung des Preismechanismus durch Quotensystem, Ver- bindung landwirtschaftlicher Erzeugung mit industrieller Ver- arbeitung, Verschränkung überstaatlicher Gesamtplanung mit nationaler Zuteilung)	
3. Der Ausgleichsfonds .....	132
(Europäischer Ausrichtungs- und Garantie-Fonds für die Land- wirtschaft, Finanzierung der Interventionen, vollständige un- begrenzte finanzielle Solidarität der Mitgliedstaaten; Agrar- strukturpolitik)	
<i>II. Organe, Funktionen und Verfahren .....</i>	<i>134</i>
(Integration der Agrarverwaltung in Organisation der EWG; Ver- waltungsaufbau, Ministerräte, Ausschuß der Ständigen Vertreter, Ratssekretariat, Kommission, Gerichtshof, Europäisches Parlament und Wirtschafts- und Sozialausschuß)	

1. Der Rat in der Verwaltungsorganisation der Agrarmärkte ....	135
(Agrarministerrat und Regierungskonferenz, Lenkungs-, Leitungs- und Verwaltungsorgan; Funktionen und Befugnisse, Dominanz; Stimmenwägung und Gewichtung, Luxemburger Kompromiß, Praxis der Konsensfindung; Rechtsakte, Geltungsbereich)	
2. Die Funktion des Verwaltungsrats in Coreper und Sonderausschuß Landwirtschaft .....	145
(Institutionalisierung des AStV, Aufgaben und Befugnisse, Typus und Ausformung, strukturelle Weiterentwicklung des Verwaltungsrats, Verfahren)	
3. Die Differenzierung und Integration der Sekretariatsfunktion in Kommission und Ratssekretariat .....	150
a) Das Ratssekretariat .....	150
(Institutionalisierung, übertragene und funktionsimmanente Aufgaben)	
b) Die Kommission .....	152
(Zusammensetzung, Stellung, historische Verortung (OEEC, EGKS), Funktionen, innere Organisation, Verwaltung der Agrarmarktordnungen, Kompetenzabgrenzung)	
4. Das supranationale Entscheidungsorgan und die nationalen Interessen: die Kommission und die Verwaltungsausschüsse ..	159
(Institutionalisierung, Zusammensetzung, Funktionen und Verfahren, Quasi-Kompetenzen, Anwendungsbereich; interinstitutionelle Verortung; das organisatorische Zusammenwirken)	
5. Inter- und supranationale Entscheidungsfindung: Agrarmarathon und package deal .....	164
a) Die begrenzte Bedeutung von Stimmenwägung und Abstimmungen im Entscheidungsprozeß .....	164
(praktischer Ausschluß von Stimm-Macht, internationalrechtliche Strukturen, Durchschlag primär-politischer National-Staatlichkeit)	
b) Der Entscheidungsprozeß als innerorganisatorisches multilaterales bargaining .....	164
(Vertragskonzept, Luxemburger Beschlüsse, Beschneidung des Initiativrechts der Kommission, Praxis des Entscheidungsprozesses, Flexibilität und Effektivität, politics and administration)	
c) Wirtschaftspolitische Interdependenz und nationale Primärordnung .....	168
(Komplexität der Verwaltungsstrukturen und Verfahren, funktionale Interdependenz von wirtschaftspolitischem Sekundärsystem und nationalen Primärordnungen; die entwicklungsgeschichtliche Kraft völkerrechtlicher Prinzipien)	
<b>Schlußthesen</b> .....	<b>170</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>171</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AA	= Auswärtiges Amt
ABl EG	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AFDI	= Annuaire Français du Droit International
AJIL	= American Journal of International Law
AKP	= Afrikanische, karibische und pazifische Staaten (Lomé- Abkommen zwischen EG und AKP-Staaten)
Arch. VR	= Archiv des Völkerrechts
Art.	= Artikel
ASEAN	= Association of East Asian Nations
AW	= Außenwirtschaft
AWD/NfA	= Außenwirtschaftsdienst/Nachrichten für den Außen- handel
BAnz	= Bundesanzeiger
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BML	= Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMF	= Bundesministerium der Finanzen
BMWi	= Bundesministerium für Wirtschaft
BMZ	= Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit
BRDrS	= Bundesrats-Drucksache
BTDrS	= Bundestags-Drucksache
Bull BReg	= Bulletin der Bundesregierung
Bull EG	= Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
CDE	= Cahiers de droit européen
CMLR	= Common Market Law Review
Comecon	= Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW)
ders. (dies.)	= derselbe (dieselbe)
DHA	= Deutsches Handels Archiv
DVB1	= Deutsches Verwaltungsblatt
EA (Eur. Arch.)	= Europa Archiv
EAG (Euratom)	= Europäische Atomgemeinschaft
EAGFL	= Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFTA	= European Free Trade Association
EG	= Europäische Gemeinschaften
EGKS (Montan- union)	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ELR	= European Law Review
EP (PE)	= Europäisches Parlament
et al	= und andere
EuGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuR	= Europarecht
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EY	= European Yearbook
Fn.	= Fußnote
FusV	= Fusionsvertrag
GATT	= General Agreement on Tariffs and Trade
HdB	= Handbuch
HdSW	= Handbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	= Handbuch der Wirtschaftswissenschaften

IBRD	= International Bank for Reconstruction and Development
ICCO	= International Cocoa Organization
ICO	= International Coffee Organization
ILR	= International Law Review
ILO	= International Labour Organization
IRSG	= International Rubber Study Group
ISA	= International Sugar Agreement
ITA	= International Tin Agreement
IWA	= International Wheat Agreement
JCMS	= Journal of Common Market Studies
JWTL	= Journal of World Trade Law
KSE	= Kölner Schriften zum Europarecht
LAFTA	= Latin American Free Trade Area
LDC	= Less developed countries
LLDC	= Least developed countries
MSAC	= Most Serious Affected Countries
NEI	= Netherlands East India
NfA	= Nachrichten für den Außenhandel
NIEO	= New International Economic Order
NTIR	= Nederlands Tijdschrift voor internationaal Recht
OECD (OCDE)	= Organization for European Cooperation and Development
OEEC (OECE)	= Organization for European Economic Cooperation
o. J.	= ohne Jahresangabe
o. O.	= ohne Ortsangabe
OPEC	= Organization of Petroleum Exporting Countries
RdErl	= Runderlaß
RGW	= Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Comecon)
RIW/AWD	= Recht der Internationalen Wirtschaft/Außenwirtschaftsdienst
RMC	= Révue du Marché commun
RTDrS	= Reichstags Drucksachen
Smlg	= Sammlung
s. o. (s. u.)	= siehe oben (siehe unten)
Stabex	= Stabilisierung der Exporterlöse (der AKP-Staaten)
UK	= United Kingdom
UNCTAD	= United Nations Conference for Trade and Development
UNO	= United Nations Organisation
UNTS	= United Nations Treaty Series
US	= United States (of America)
USD	= US-Dollar
-V	= -Vertrag
VA	= Verwaltungsausschuß
VN	= Vereinte Nationen
VO	= Verordnung
VR	= Verwaltungsrat
VRÜ	= Verfassung und Recht in Übersee
VVDStL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechts-Lehrer
WVR	= Wörterbuch des Völkerrechts (Strupp-Schlochauer)
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfZ	= Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern

## Einleitung

Den rechtlichen Zugriff auf die Europäische Agrarmarktordnung gewinnt man durch die historisch-systematische Methode mit ihrem praktischen Zweck. Sie entwickelt an dem signifikanten Beispiel der inter- und supranationalen Bewirtschaftung stapelfähiger Rohstoffe: Weizen, Zucker, Kautschuk, Zinn usw. die ineinander geschachtelten Epochen des modernen Wirtschaftsverwaltungsrechts. Die Anfänge reichen mit zollrechtlichen Interventionen in die Zuckermärkte bis zur hochliberalen Zeit zurück (1864), führen mit der Brüsseler Zuckerkonvention von 1902, zeitgerecht passend zum „neomerkantilistischen Kondratieff“ (*Schumpeter*), über die wechselseitige Stützung von Staat und Wirtschaft als staatlich-private Mischverwaltung am „Ende der Weltwirtschaftskrise“ (*Predöhl*) zu den heutigen planmäßig organisierten Verwaltungsformen in den internationalen Rohstoffabkommen und den supranationalen Marktordnungen der Europäischen Gemeinschaften. Das ist in dem ausgefächerten Inhaltsverzeichnis und den Schlußthesen zusammengefaßt.

Die Kontinuität dieser über hundertjährigen Rechtsentwicklung bildet den wirtschaftsrechtlichen Boden der westeuropäischen Agrarwirtschaft. Die üblichen Theorien der Europäischen Integration sehen diesen Zusammenhang der inter- und supranationalen Rechtsentwicklung selten, stellen ihn wenigstens nicht gebührend heraus. Sie scheiden, besonders in der Bundesrepublik Deutschland aus politisch-historischen Gründen das „Europarecht“ vom Völkerrecht und verschließen sich damit den geschichtlichen Rechtserfahrungen, die sich gerade bei der Rohstoffverwaltung als fruchtbar erweisen. Die Praxis der Europäischen Gemeinschaften allerdings hat diese Erfahrungen im Unterschied zu den formalen Integrationstheorien in reichem Maße aufgenommen und weiterentwickelt.

Die Arbeit verknüpft durch diese Methode den historischen-ökonomischen Faden mit dem strukturell-funktionalen der modernen Organisationstheorie. Dieser doppelte, zugleich geschichtliche und systematische Zugriff auf die Sache ermöglicht die Bildung typischer Formen des Europäischen Wirtschaftsrechts. Das sind die Rechtsinstitute des Europarechts: Organisierte Sektoren und Lenkungsmittel wie Pflichtkäufe, Kontingentierung, Ausgleichslager usw.; Ministerrat, Verwaltungsrat (Ständige Vertreter), Verwaltungsausschüsse, Ratssekretariat,

Kommission, Fonds usw. mit differenzierten Beschlußverfahren. Sie haben ihre Wurzeln im politisch-wirtschaftlichen Völkerrecht der national-territorialen Primärordnung und ihr dichtes Ast- und Zweigwerk im Recht der wissenschaftlich-technischen Zivilisation, dem funktional-föderativen Sekundärsystem (*Freyer*). Dieser Unterschied, zeitgemäß um 1900 von *Goodnow* auf die Formel "Politics and Administration" gebracht, leitet die sachgerechte Typisierung der Rechtsinstitute der supranationalen Agrarverwaltung.

## A. Historische Entwicklung

Die Herausbildung der modernen zwischen- und überstaatlichen Zusammenarbeit geschah nicht in der Form einer gleichmäßig ablaufenden Bewegung; Entdeckungen und Erfindungen mit den daran anschließenden Verwertungszyklen bestimmten ihre historische Notwendigkeit. So bildeten sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die internationalen Unionen, technisch-administrative Gemeinschaften, die unabhängig von bereits bestehenden politisch-territorialen Zusammenschlüssen gemeinsame Verwaltungsprobleme vor allem des sozial-ökonomischen Bereichs zu lösen versuchten<sup>1</sup>.

Biologische und technische Neuerungen brachten die Staaten auf den Weg zu organisierter internationaler Zusammenarbeit auf dem Rohstoffsektor. Den Beginn machten die Europäischen Staaten, die eine Lösung suchten für ihre Probleme beim Export des Rübenzuckers.

### I. Frühformen im Zuckerhandel der liberalen Weltwirtschaft

#### 1. Entstehung des Europäischen Zuckerhandelsproblems

Solange die Zuckergewinnung aus Rüben nicht bekannt war, führte Europa Rohrzucker als Delikatesse aus tropischen und subtropischen Ländern ein. Negerhandel und Sklavenarbeit machten ihn billig, so daß der Zuckerkonsum in den europäischen Handelsstädten und Industrien zunahm<sup>2</sup>. Die horrenden Gewinne bei der Zuckerfabrikation in den Kolonien verglich Adam Smith mit der Ausbeute, die ein Getreidepächter erzielen würde, wenn er alle seine Kosten mit dem Verkauf von Heu und Stroh decken könnte, und das Korn als Gewinn übrig behielte<sup>3</sup>. Die europäischen Staaten machten sich das durch hohe Einfuhrzölle auf den überseeischen Rohrzucker zunutze. Nach der Entdeckung Markgrafs, daß sich aus der Runkelrübe Zucker gleicher chemischer

<sup>1</sup> Vgl. Hartwig Bülck, Verwaltungsgemeinschaften, internationale, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 2. Aufl. 1962, Bd. III, S. 564 ff.

<sup>2</sup> Max Schippel, Zuckerproduktion und Zuckerprämien, Stuttgart 1903, S. 24 ff.

<sup>3</sup> Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen, München 1974, S. 137 (übers. nach der 5. Aufl. von *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London 1789 von Horst Claus Recktenwald).