

Absatzfondsgesetz: Karlsruhe hat gesprochen – Statt der Bauern hat jetzt der Staat die Pflicht zur Sicherung der Markttransparenz!

(ife/THI) Schlimmer hätte es nicht kommen können: Am 3. Februar 2009 hat das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe weite Teile des Absatzfondsgesetzes als unvereinbar mit der Verfassung erklärt. In dem Urteil wird dargelegt, dass die den Landwirten durch das Gesetz auferlegte Abgabe nicht gerechtfertigt sei, weil der mit der Durchführung der Maßnahmen zur Absatzförderung und Marktberichterstattung verbundene Nutzen nicht allein auf den Kreis der Abgabenzahler beschränkt sei. Daher ist laut Urteil eine Pflichtabgabe nicht gerechtfertigt. Die Finanzierung zur Sicherstellung der Markttransparenz muss nun der Staat übernehmen. Versagt er dabei, kann dies verheerende Folgen für die europäischen Agrar- und Ernährungsgütermärkte haben.

Im Hinblick auf die Tätigkeit der CMA stellte das Gericht fest, dass nach europäischem Recht die nationale Herkunftsbezeichnung, die einen Nutzen für die Beitragszahler dargestellt hätte, wegen der damit verbundenen Diskriminierung anderer EU-Anbieter auf Grund europäischer Rechtsprechung nicht mehr zulässig ist. Die Wettbewerbssituation der deutschen Agrarwirtschaft habe sich seit 1990 verbessert, so dass eine nationale Absatzförderung nicht mehr erforderlich sei. Die Homogenität der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft als Gruppe wird wegen ihrer mittlerweile eingetretenen internationalen Verflechtung angezweifelt. Ebenso wird angezweifelt, dass generisches Marketing gegenüber dem Marketing von Herstellern noch Vorteile biete. Nicht in Frage gestellt wird die Sinnhaftigkeit von Exportförderung durch besondere Dienstleistungen bei internationalen Messen und Ausstellungen.

Hinsichtlich der Tätigkeit der ZMP wird das Ziel, Agrarmärkte transparent zu halten, ebenfalls nicht in Frage gestellt. Doch sei die ZMP verpflichtet, jedem daran Interessierten unabhängig von seinem Beitrag zur Finanzierung die Informationen zur Verfügung zu stellen, wobei die verlangten Gebühren nicht kostendeckend seien.

Damit ist das Urteil überraschend klar in seinen Aussagen und es lässt kaum Spielraum, so weiter zu machen wie bisher. ZMP-Geschäftsführer Goessler hat deswegen auch schon vom Aus für die zentrale Marktberichterstattung nach sechzig Jahren gesprochen. Allerdings wird von Politikern und Verbänden erklärt, dass neue Lösungen gebraucht werden, damit es weitergehen kann. Dabei kommt es darauf an, kurzfristig eine Überbrückungslösung zur Finanzierung der Aktivitäten zu finden, die in ein neues Konzept einmünden sollte.

Hinsichtlich der Marktberichterstattung werden die Folgen angesichts der täglichen Präsenz der ZMP in den Medien möglicherweise unmittelbar zu spüren sein. Es besteht auch die große Gefahr, dass eine über Jahrzehnte gewachsene Infrastruktur und ein Informationsnetzwerk zusammenbrechen, die so schnell nicht ersetzbar sind. Für das Funktionieren von Märkten ist es nur eine notwendige Bedingung, dass es Angebot und Nachfrage für Rohstoffe und Lebensmittel gibt. Hinreichend ist dies jedoch noch nicht. In der ökonomischen Theorie ist seit langem bekannt, dass erst durch die richtige Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen ein optimales Funktionieren von Märkten sichergestellt wird. Der Zusammenbruch der Finanzmärkte ist ein Beispiel dafür, was passiert, wenn entscheidende institutionelle Regelungen der Marktkontrolle nicht angepasst und überprüft werden. Zu den entscheidenden institutionellen Regelungen von Märkten gehört die Sicherstellung von Markttransparenz, d.h. alle Anbieter und Nachfrager müssen über die derzeitige Marktconstellation und auch soweit möglich über die zukünftige Entwicklung informiert sein. Je geringer die Markttransparenz umso höher sind die Verhandlungskosten auf den Agrar- und Ernährungsgütermärkten. Wer keine Informationen über die bei anderen vergleichbaren Transaktionen

gezahlten Preise hat, wird grundsätzlich höhere Verhandlungskosten haben. Eine geringere Markttransparenz erhöht damit insgesamt die Kosten des Agrar- und Ernährungssektors. Wird die Markttransparenz verbessert, dann sinken die Transaktionskosten, und das Ausmaß der Arbeitsteilung wird erhöht mit der Folge eines erhöhten gesellschaftlichen Wohlstandes. Daher ist die Sicherung des Überlebens der ZMP als Anbieter des Gutes Markttransparenz in dieser Krise das Gebot der Stunde.

Gegründet wurde die Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP) 1950 mit dem Ziel, die Wettbewerbsposition der Landwirte gegenüber ihren Abnehmern durch Information über das Marktgeschehen zu verbessern. Der Auftrag der ZMP zur Sicherung der Markttransparenz für alle am Markt Beteiligten geht über dieses ursprüngliche Ziel noch hinaus, dennoch sind die Landwirte nach wie vor die Hauptzielgruppe. Jetzt stellt sich die Frage, wie sich das Ziel von Markttransparenz mit der Begründung des Bundesverfassungsgerichts, dass Sonderabgaben nicht zulässig sind, wenn ihr Zweck auch andere als die zur Zahlung Verpflichteten begünstigt, vereinbaren lässt. Die Antwort ist einfach: Es ist nicht möglich!

Die Unmöglichkeit ergibt sich aus der Praxis der Informationsbeschaffung: Die Informationen müssen aus einem Kreis von Informanten bezogen werden, der weit über den der Beitragszahler hinaus geht. Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit diesen ist nur auf dem Weg des Dialogs, verbunden mit dem Austausch von Informationen, möglich. Staatlich verordnete und standardisierte Meldepflichten können nur einen Teil der benötigten Information bereitstellen. Nur in begrenztem Umfang lässt sich der Nutzen von Markttransparenz auf klar definierte Zielgruppen begrenzen, nämlich im Rahmen von geschlossenen Benutzergruppen, die allerdings ebenfalls wettbewerbsrechtlichen Beschränkungen unterliegen, wenn es um Preise geht. Die Verflechtung mit vor- und nachgelagerten Marktstufen im Rahmen des europäischen Binnenmarktes und mittlerweile globalisierter Märkte erfordert die Einbeziehung vieler Informationsquellen im In- und Ausland, und das lässt sich nicht per Rechtsverordnung und Meldepflicht regeln, was nur mehr Bürokratie bedeuten würde.

Viel mehr wird durch den Austausch von Informationen im Rahmen eines informellen Netzwerkes erreicht. Ein solches Netz hat sich die ZMP über viele Jahre hinweg erfolgreich aufgebaut. Damit steht sie international neben der für Marktinformation zuständigen Abteilung des US- Landwirtschaftsministeriums (USDA) auf gleicher Stufe und ist in vielen Bereichen sogar aktueller. Andere Einrichtungen mit gleicher Zielsetzung in anderen Ländern haben damit nicht gleichziehen vermocht. Mit diesen Informationen als Hintergrund für die Marktberichterstattung hat die ZMP der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft durchaus einen Informationsvorsprung gesichert, ohne andere in unzulässiger Weise zu diskriminieren. In vielen Marktsituationen hat sie durch Marktvorausschau Hinweise gegeben, die die Beteiligten in der Vermarktungskette in die Lage versetzt haben, sich frühzeitig auf sich ändernde Marktbedingungen einzustellen. Dies ist nachweisbar in vielen Fällen den Erzeugern zugute gekommen und hat gleichzeitig Preisschwankungen gedämpft. Dass dennoch mittlerweile die Preisschwankungen heftiger geworden sind, hat mit dem Rückzug der Politik aus der Marktregulierung im Rahmen der Reformen der europäischen Agrarpolitik zu tun. Durch verringerte Marktstützung und durch den verringerten Außenschutz schwappen die Schwankungen am Weltmarkt immer stärker in die deutschen und europäischen Märkte hinein.

Und es ist gerade diese zunehmende Preisunsicherheit, die den Bedarf nach mehr Markttransparenz steigen lässt. Es wäre fatal, wenn ausgerechnet jetzt dieses System, das sich aus einem erfahrenen Mitarbeiterstab in der ZMP, ihrem Netzwerk und ihrer national und international anerkannten Reputation besteht, zusammenbrechen würde. Angesichts der oben dargelegten Pflicht des Staates, das öffentliche Gut Markttransparenz sicherzustellen bzw. Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass dieses Gut bereitgestellt

wird, wäre ein Zusammenbruch der deutschen Marktberichterstattung in Form der ZMP ein enormes Versagen des Staates und seiner Administration mit erheblichen gesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten.

Nicht die Landwirte, nicht die Verarbeitungsunternehmen, nicht der Handel und auch nicht die Verbände müssen Markttransparenz sicherstellen. Wie oben ausgeführt ist eindeutig der Staat bzw. das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in der Pflicht, die Finanzierung in großen Anteilen zu sichern, denn Markttransparenz ist ein öffentliches Gut, bei dessen Bereitstellung private Finanzierungsregelungen zwangsläufig scheitern müssen.

Natürlich kann über das Angebot an Informationen diskutiert werden. Es gibt auch im bisherigen Informationsangebot der ZMP Güter, die keine öffentlichen, sondern private Güter sind, also nicht durch den Staat zu finanzieren sind. Hierzu zählen spezielle Informationen für kleine Marktsegmente. Die Kosten privater Informationsgüter werden zukünftig wahrscheinlich in höherem Maße oder vollständig durch die Nachfrager abgedeckt werden müssen, wenn sie weiter angeboten werden sollen. In diesen Bereichen wird das bisherige Trittbrettfahrerverhalten vieler beim Bezug von Markt- und Preisinformationen der ZMP – nämlich bestenfalls eine geringe Gebühr zur Finanzierung dazugeben um Nutznießer zu sein – in Deutschland und Europa wahrscheinlich nur noch sehr eingeschränkt funktionieren.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium steht auch vor der Aufgabe, die Kosten der Markttransparenz der europäischen Märkte nicht nur den deutschen Steuerzahlern aufzubürden, sondern auch die anderen EU-Mitgliedsländer in die Finanzierung einzubeziehen. Schließlich wurden schon bisher die ZMP-Markt- und Preisinformationen über deutsche und ausländische Märkte aufgrund der hohen Datenqualität sehr intensiv vom EU-Ausland und auch der EU-Administration genutzt.

Dr. Holger D. Thiele

ife Informations- und Forschungszentrum
für Ernährungswirtschaft, Kiel