
Herbert Teichmann

DIE FRAGE DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN MARKTORDNUNG

Die Zersetzung der Marktwirtschaft in den letzten 40 Jahren wurde zum erheblichen Teil dadurch hervorgerufen, dass das Konkurrenzprinzip als tragendes Prinzip der Marktwirtschaft durch zunehmende Kartellierung außer Funktion gesetzt wurde. Die mit der Kartellierung aufkommenden Preiserstarrungen blockierten den Mechanismus der Marktwirtschaft. Ziel der Kartellierung war im Wesentlichen immer das Bestreben, dem risikoreichen und unbequemen Konkurrenzkampf auszuweichen, den die Marktwirtschaft mit sich bringt.

Diese Tendenzen haben sich zuerst im Sektor der gewerblichen Wirtschaft gezeigt, sie sind aber zunehmend auch im Sektor der Agrarwirtschaft spürbar geworden. Allerdings kann hier eine Kartellierung nicht gelingen, weil die Agrarproduktion in hunderttausende von kleinen Einzelbetrieben aufgesplittert ist und ein lückenloser Zusammenschluss aus freier Vereinbarung praktisch nicht realisierbar ist. Von der Landwirtschaft muss vielmehr Staatshilfe zum Zweck eines Zusammenschlusses in Anspruch genommen werden.

Aus diesen Zusammenhängen ist die Diskussion um die Frage einer landwirtschaftlichen Marktordnung zu verstehen. Nach Beseitigung des Reichsnährstandssystems, das ein Zwangszusammenschluss war, und nach Aufhebung der agraren Zwangswirtschaft, in der sich die alten Formen noch gehalten hatten, wird jetzt nach einer neuen Organisationsform gesucht.

Allerdings dürfte nicht allein der Wunsch, die landwirtschaftliche Produktion aus dem freien Wettbewerb herauszuhalten, der Vater des Marktordnungsgedankens sein. Denn es gibt wesentlichere und fundierte Gründe für die Notwendigkeit einer Marktordnung in der Land- und Ernährungswirtschaft. So ist es z. B. erforderlich, die Agrarwirtschaft gegen Monopole und Kartelle des Weltmarktes zu schützen, die entweder als Außenhandelsmonopole oder als private Kartelle vor allem der Handels- und Verarbeitungsstufe gefährlich werden können. Eine Marktordnung müsste weiter das in der Marktwirtschaft mangelhaft gelöste Problem der Verteilung lösen helfen. Der Aufwand für Handel und Verarbeitung im Ernährungssektor wird häufig als zu groß angesehen. Die Marktbildung gilt als unvollkommen, sodass der Produzent oft einen zu niedrigen Preis erhält und der Konsument einen zu hohen Preis zahlt. Eine Marktordnung erscheint schließlich wegen des im Rahmen der Marktwirtschaft nicht lösbaren Problems der ernährungsindustriellen Überkapazitäten erforderlich. Die Überkapazitäten sind, da sie das Problem der fixen Kosten heraufbeschwören, Ursache für Preiserstarrungen und Kartellierungen und damit Ursache für die Blockierung des marktwirtschaftlichen Ablaufs überhaupt.

Neben diesen echten Gründen für die Notwendigkeit einer Marktordnung — und neben dem offenbar auch vorhandenen Wunsch, den Wettbewerb einzuschränken — wird mitunter noch eine Reihe anderer Gründe angeführt, so z. B. der, dass die Landwirtschaft mit ihrer langfristigen — weil an den Jahresablauf gebundenen — Produktion nicht mit Marktpreisen arbeiten könne, vielmehr weitgehend stabile Preisdaten haben müsse. Das würde in letzter Konsequenz aber bedeuten, dass das System der Marktwirtschaft für die Landwirtschaft überhaupt unbrauchbar ist. Diese Argumentation dürfte jedoch nicht zutreffen. Die meistens wesentlich einseitigere industrielle Produktion wird in

viel stärkerem Maße von der Entwicklung der Preise getroffen. Der normale landwirtschaftliche Betrieb bietet stets ein ziemlich breites Sortiment von Waren an. Das Preisrisiko ist dadurch verhältnismäßig gering.

Die häufiger festzustellende Abneigung der Landwirtschaft gegen die Marktpreisbildung geht offenbar von der Vorstellung aus, dass durch Preisbindungen ein allgemeiner Preisverfall für Agrarprodukte verhindert werden könnte. Mit Preisbindungs- und Marktordnungsmaßnahmen wird das zuverlässig aber nicht möglich sein, vielmehr nur durch währungspolitische, außenhandelspolitische oder andere umfassende wirtschaftspolitische Maßnahmen. Es sei denn, man stützt — wie es die Kartellpolitik gezeigt hat — Festpreise durch entsprechende Mengenregulierungen, d. h. Produktionseinschränkungen. Das aber wäre im Agrarsektor ohne volle zwangswirtschaftliche Regelung nicht möglich.

Aus den oben angeführten verschiedenen Gesichtspunkten heraus sind inzwischen spezielle Vorschläge für Marktordnungen gemacht worden. Den meisten dieser Vorschläge ist gemeinsam, dass sie eine Marktordnung durch ein zwangswirtschaftliches System zu erreichen suchen. Dabei differieren diese Vorschläge dahin, dass einmal die zwangswirtschaftliche Regelung auf staatlicher Grundlage vorgenommen werden soll, im anderen Falle auf ständischer Grundlage. In ersterer Richtung liegen Vorschläge, die vom Bundes-Ernährungsministerium vorgebracht worden sind. Diese Vorschläge laufen im Allgemeinen auf eine staatswirtschaftliche, monopolistische Regulierung der Ernährungswirtschaft hinaus. Das brächte zweifellos eine starke Bürokratisierung und Reglementierung der Wirtschaft mit sich. Das anstehende Problem der Abschirmung der Agrarwirtschaft gegen monopolistische Einflüsse des Weltmarktes könnte dabei wohl gelöst werden. Nicht jedoch würde das Problem der Verteilung befriedigend gelöst; im Gegenteil, die vorgesehene zwangswirtschaftliche Regelung bedeutet eine sehr weitgehende Zementierung des Handels- und Verarbeitungsweges. Auch das Problem der ernährungsindustriellen Überkapazitäten wird durch diese Vorschläge nicht gelöst, die bestehenden durchaus unbefriedigenden Verhältnisse würden vielmehr konserviert.

Diesen Vorschlägen des Bundes-Ernährungsministeriums gegenüber stehen Vorschläge, die eine Marktordnung als zwangswirtschaftliches System auf ständischer Grundlage herbeigeführt haben wollen. Hierbei dürfte der soziologische Tatbestand eine nicht unerhebliche Rolle spielen, dass die Funktionäre des früheren Reichsnährstandes nach Beseitigung der Zwangswirtschaft eine Ersatzkonstruktion zu schaffen suchen. Dass auch diese Vorschläge ein typisch zwangswirtschaftliches System beinhalten, geht daraus hervor, dass diese Marktordnung außer Preisregulierungen auch unmittelbare Mengenregulierungen vorsieht.

Diese Konstruktion hat vor allem grundsätzliche rechtliche Mängel. Denn der vorgesehenen weitgehend beschlussfähigen berufsständischen Vertretung, die die Marktordnung übernehmen soll, fehlt notwendigerweise die Exekutivkraft. Auch ist es problematisch, wie innerhalb solcher berufsständischen Vertretung mit weit auseinander gehenden Interessen die zu Beschlüssen notwendigen Mehrheiten zu Stande kommen sollen. Das zur Allgemein-Verbindlichkeitserklärung erforderliche Einspruchsrecht der betroffenen Wirtschaftsgruppen würde die Legislative dieser ständischen Körperschaft vermutlich stark behindern. Wenn deshalb häufiger vorgeschlagen wird, dass bei Nichtübereinstimmung innerhalb der berufsständischen Körperschaft der Staat bzw. der zuständige Minister entscheiden soll, so würde dies praktisch bedeuten, dass die Funktion dieser Körperschaft in allen wichtigen Fragen an eine staatliche Stelle

übergeht, womit diese Vorschläge in die oben erwähnten Absichten des Bundes-Ernährungsministeriums weitgehend einlaufen.

Die Vorschläge zur Einsetzung einer berufsständischen Marktordnungsinstanz haben weiter den grundsätzlichen Fehler, dass eine solche Institution, die in der Praxis weitgehende wirtschaftspolitische Legislativ- und Exekutivvollmachten haben müsste, mit dem System der parlamentarischen Demokratie kollidieren muss. Denn das Parlament, das für wirtschaftspolitische Entscheidungen in erster und letzter Instanz zuständig ist, wird eine Delegation seiner Rechte auf berufsständische Körperschaften nicht dulden können. Parlamentarische Demokratie und korporative Wirtschaft sind eben unvereinbare Gegensätze.

Neben diesen Vorschlägen und zwischen diesen Vorschlägen gibt es verschiedene Abstufungen. Letzten Endes kann aber der größte Teil der bisher gemachten Vorschläge entweder auf eine staatswirtschaftliche Zwangsordnung oder die berufsständische Marktordnung zurückgeführt werden.

Typisch für die meisten Vorschläge, die zur Frage der Marktordnung gemacht werden, ist, dass sehr weitgehende Regulierungen vorgeschlagen werden. Dabei wird die Vorstellungswelt der Zwangswirtschaft offenbar mitverwendet. Es wird unterstellt, dass Mangellagen durch Regulierungsmaßnahmen erträglich gemacht werden müssen. Umgekehrt spielt aber auch die aus der Erinnerung an die Weltagrarkrise von 1930/34 genährte Vorstellung eine Rolle, dass gegen drohende Überproduktion und Absatzkrisen mit zwangswirtschaftlichen Regulierungen etwas erreicht werden könne.

Es dürfte jedoch abwegig sein, sich der Zwangswirtschaft zu bedienen, wenn Mangellagen nicht vorhanden sind. Wenn sie eintreten, würde nichts anderes als eine vollständige Zwangswirtschaft wieder notwendig sein. Mit losen Marktordnungsversuchen wird man dann zweifellos nicht auskommen.

Was die Überproduktion und die Absatzkrisen angeht, so hat es mit diesen ja eine besondere Bewandnis. In einer normalen Wirtschaft findet die erzeugte Produktion immer Absatz. Steigender Produktion entsprechen allerdings sinkende Preise, und erst durch sinkende Preise wird die vergrößerte Produktion absetzbar. Absatzkrisen treten normalerweise erst dann auf, wenn der Versuch gemacht wird, eine Preisentwicklung nach unten aufzuhalten. Durch landwirtschaftliche Marktregulierungen sind bisher weniger Absatzkrisen beseitigt als vielmehr gerade hervorgerufen worden.

Als Grundsatz für eine zukünftige Marktordnungspolitik sollte daher herausgestellt werden, dass Regulierungen möglichst sparsam angewendet werden, denn je breiter die Regulierung wird, umso größer werden die Gefahren von Fehldispositionen und Fehlleitungen. Zudem erscheint es möglich, mit Regulierungen, die an bestimmten Schlüsselpunkten ansetzen, voll ausreichende Wirkungen zu erzielen. Regulierungen kosten im Übrigen erfahrungsgemäß Geld. Wenn aber die aufgebrauchten Geldmittel sich z. B. sowohl zu Gunsten des Produzenten als auch zu Gunsten des Konsumenten auswirken und einander so kompensieren, erscheint es besser, mit einer geringeren Regulierung auszukommen, damit Zielsetzung und Zweck klar erkennbar bleiben.

Versucht man nach den oben angeführten Gesichtspunkten die Aufgaben einer landwirtschaftlichen Marktordnung zu präzisieren, so kommt man zu folgendem Ergebnis:

Zunächst erscheint es erforderlich, für wichtigere Nahrungsmittel eine spezielle staatliche Vorratshaltung durchzuführen, wobei es fraglich ist, ob neben einer solchen Vorratspolitik noch eine spezielle Importpolitik Raum hat, nachdem

Kontingentierungen u. a. m. als diskriminierende Maßnahmen im Außenhandel angesehen werden. Immerhin wird bei einer Entwicklung des Weltagrarmarktes, wie sie z. B. die Weltagrarkrise von 1930/34 zeigte, ein staatliches Importmonopol auf jeden Fall notwendig.

Mittels einer Einfuhr- und Vorratspolitik von staatlichen Vorratsstellen kann der agrarische Binnenmarkt bei der Unterschusssituation der deutschen Agrarproduktion jederzeit so beeinflusst werden, wie es der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Regierung entspricht. Preisfestsetzungen darüber hinaus, die Bindung von Spannen, weitgehende Kontingentierungen und Einschränkungen des Handels erscheinen jedenfalls nicht notwendig zu sein. Das weitere wichtige Problem einer Rationalisierung des Sektors von Handel, Be- und Verarbeitung bedarf ebenfalls besonderer marktordnerischer Beeinflussung. Hier empfiehlt sich aber auf keinen Fall die Einführung zwangswirtschaftlicher Formen. Vielmehr kommt es entscheidend darauf an, das System der Marktwirtschaft zu verbessern. Besonders notwendig erscheint der Ausbau einer gut funktionierenden Marktberichterstattung, der Ausbau der Marktforschung und Marktvorhersage, ein gut funktionierendes Preisnotierungswesen, Warenstandardisierung, Gütezeichewesen, Normung u. a. m. Schließlich wird auch eine weitgehende Aufklärung sowohl des Produzenten als auch des Konsumenten über richtiges Marktverhalten notwendig sein. Die offenbar häufigste Übervorteilung geschieht aus Unkenntnis des Marktes und häufig auch aus Gleichgültigkeit.

Vor allem erscheint es notwendig, genossenschaftliche und großbetriebliche Formen im Verteilungssektor zu fördern, da sie erfahrungsgemäß den konservativen und starren kleinbetrieblichen Sektor in Bewegung bringen.

Als wichtige Aufgabe für eine Marktordnung besteht schließlich noch die Lösung des Problems der ernährungsindustriellen Überkapazitäten, da von hier erhebliche Störungen der Marktwirtschaft und Erstarrungen ausgehen, die zu zwangswirtschaftlichen Formen führen.

Dies zeigt z. B. die Entwicklung der Milchwirtschaft in der Zeit um 1930. Hier versuchten milchwirtschaftliche Großbetriebe mit starken Kapazitäten speziell auf dem Sektor der Frischmilchversorgung auf Grund ihres beherrschenden Einflusses den Milchpreis aus dem nach unten gerichteten Trend der Agrarpreise herauszuhalten. Dadurch entstand eine unnatürliche Staffelung zwischen Trinkmilchpreis und Werkmilchpreis (Milch zur Butter- und Käseherstellung). Diese Staffelung arbeitete mehrfach einem normalen marktwirtschaftlichen Ablauf entgegen: der höhere Trinkmilchpreis machte nämlich einen Mehrabsatz von Milch, — wie er bei sinkenden Preisen eingetreten wäre — unmöglich. Die Mehrproduktion drängte deshalb einseitig in die Werkmilchverwertung mit der Folge, dass dort die Preise entsprechend der künstlich vergrößerten Produktion weiter fielen und die Spanne zwischen Frischmilch- und Werkmilchpreis noch größer wurde. Das wieder musste beim Bauern zu dem Bestreben führen, die Milch nicht als schlechter bezahlte Trinkmilch abzusetzen, sondern sie als Frischmilch den nicht mehr aufnahmefähigen Märkten zuzuführen. Aus der ersten Marktbeeinflussungsmaßnahme entstand so eine Kette von Wirkungen, gegen die weitere Maßnahmen angesetzt werden mussten, und am Ende der Entwicklung musste notwendigerweise die komplette Zwangswirtschaft stehen.

Zu ähnlichen Konsequenzen müssten die Überkapazitäten z. B. der Mühlenindustrie führen. Theoretisch müssen die überschüssigen Kapazitäten im Konkurrenzkampf zur Stilllegung kommen. Praktisch läuft die Entwicklung aber anders. Es bilden sich Zusammenschlüsse, die im Wege der Vereinbarung zu Kontingen-

tierungen kommen und damit den Verbraucher die Zinsenlast für überflüssige Kapazitäten tragen lassen. Oder es werden von großen Firmen Konkurrenzbetriebe aufgekauft und stillgelegt. Aber auch dabei wird die Zinsenlast für die Überkapazitäten auf den Verbraucher weitergewälzt. Es ist klar, dass dieses Mitschleppen wirtschaftlich toten Ballastes eine Schädigung der gesamtwirtschaftlichen Leistung darstellt. Vor allem aber bilden sich auf diesem Wege automatisch die Kartelle, die zu Preisbindungen und Mengenregulierungen übergehen und damit die Marktwirtschaft zerstören.

Das Problem der Überkapazitäten regelt sich also nicht von selbst. Es wird auch nicht dadurch aus der Welt geschafft, dass man die sich aus Überkapazitäten oder Großkapazitäten bildenden Kartelle einfach von Staats wegen verbietet. Diese Möglichkeiten als realisierbar anzusehen, hieße Machtverhältnisse und Gewichte vollständig verkennen.

Es scheint daher richtiger zu sein, sich Kartelle und Monopole bilden zu lassen, sie mitunter sogar zu konstruieren und ihnen dann unter Staatsaufsicht die Aufgabe zu stellen, Überkapazitäten stillzulegen und abzuschreiben, das Neuentstehen von Überkapazitäten zu verhindern und die Preise nach unten zu drücken. Mit solcher Aufgabenstellung wäre im Rahmen einer Marktordnung die Milchindustrie, die Mühlen- und Fettindustrie zu regulieren.

Weitere marktordnerische Maßnahmen — wie Preis- und Mengenregulierungen — wären darüber hinaus überflüssig, was als Vorteil anzusehen ist, denn Preis- und Mengenregulierungen bringen immer die Gefahr mit sich, dass hierbei aus kleinen Anfängen sich zwangswirtschaftliche Formen — sei es privater, sei es staatlicher Art — entwickeln, wobei ein vollständig unübersichtliches und gegeneinander arbeitendes System von Subventionierungen aufkommen kann, das die Steuerkraft übermäßig und unnötig beansprucht.