



**UNIVERSITÄT
HOHENHEIM**



Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte

Die CMA auf dem Prüfstand

Tilman Becker

Arbeitsbericht Nr. 14



Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre (420)
Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart

Die CMA auf dem Prüfstand

T. Becker*

Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre

Universität Hohenheim

November 2006

Prof. Dr. Tilman Becker ist Inhaber des Lehrstuhls für Agrarmärkte und Agrarmarketing am Institut für Agrarpolitik und landwirtschaftliche Marktlehre (420B) der Universität Hohenheim

Veröffentlichung des Institutes für
Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre der Universität Hohenheim

ISSN 1615-0473

Herausgeber: Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre
Universität Hohenheim (420)
70593 Stuttgart
Tel.: 0711/459-22599
Fax.: 0711/459-22601
e-mail: marktlehre@uni-hohenheim.de

Gesamtherstellung: Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre
Universität Hohenheim (420)
70593 Stuttgart

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die CMA und die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit	1
3	Kritik der Interessensgruppen an der CMA	7
4	Beurteilung der CMA durch die höchsten Gerichte.....	8
5	Reaktion der CMA auf diese Entwicklungen.....	14
	Literaturverzeichnis.....	16

1 Einleitung

Die CMA (Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH) steht auf dem Prüfstand. Parteien, Verbände und Interessensgruppen setzen sich in den letzten Jahren zunehmend kritisch mit der CMA auseinander. Die CMA wird sogar prinzipiell in Frage gestellt. So fordert die AbL (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft) die ersatzlose Abschaffung der CMA (AGRA EUROPE vom 25.9.2006).

Auch die höchsten Gerichte sehen die CMA zunehmend kritisch. Der Europäische Gerichtshof hat festgestellt, dass sich die CMA aus öffentlichen Geldern finanziert, da es sich bei der Sonderabgabe an den Absatzfonds um Zwangsbeiträge handelt. Nur der Staat kann Wirtschaftsakteure zu Abgaben zwingen. Dementsprechend ist die Herausstellung deutscher Produkte durch die CMA mit Hilfe eines Gütezeichens und dessen Bewerbung als eine staatliche Maßnahme zu interpretieren. Da diese staatliche Maßnahme geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel zu Gunsten inländischer Produkte zu verzerren, ist sie mit dem EG-Vertrag nicht vereinbar.

Das Bundesverfassungsgericht hat derzeit zu klären, ob die verfassungsrechtlichen Ansprüche, die an eine Sonderabgabe gestellt werden, noch erfüllt sind. Nach einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln erfüllt die Sonderabgabe nicht (mehr) diese Bedingungen. Gemeinlasten sind laut Grundgesetz aus Steuermitteln zu finanzieren. Sonderabgaben sind nur unter einer Reihe von genau definierten Bedingungen zulässig und dürfen vor allem immer nur zeitlich befristet erhoben werden.

Als Reaktion auf diese Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln zahlen immer mehr Beitragszahler ihre Beiträge nur unter Vorbehalt. Die Gelder fließen zwar an den Absatzfond, werden aber nicht für Marketingaktivitäten der CMA freigegeben, um sie gegebenenfalls an die Beitragszahler zurückzahlen zu können. Für 2007 und 2008 beträgt daher der Haushalt der CMA nur noch gut die Hälfte des normalen Etats (MENNERICH UND TOPÜTH, 2006).

2 Die CMA und die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit

Die CMA ist neben der ZMP (Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH) eine der beiden Durchführungsorganisationen des Absatzfonds. Dieser wurde 1969 auf gesetzlicher Grundlage errichtet. Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Tätigkeit der CMA hat verstärkt Anfang der 70er Jahre stattgefunden. Bereits damals wurde von wissenschaftlicher Seite Kritik an der

CMA geübt. Insbesondere wurde bezweifelt, dass durch die Aktivitäten der CMA die Einkommen der Landwirte steigen werden (GROSSKOPF, 1972).

Die CMA wurde auf Grund des Absatzfondsgesetzes¹ gegründet. Der Absatzfonds ist eine Anstalt öffentlichen Rechts, wohingegen die CMA und die ZMP privatwirtschaftlich organisiert sind. Der Absatzfonds untersteht der Aufsicht des Bundesministeriums und erhält zur Durchführung seiner Aufgaben Beiträge in Höhe von etwa 0,4% des Umsatzes mit landwirtschaftlichen Produkten. Diese Beiträge werden am "Flaschenhals", d.h. bei Zuckerfabriken, Mühlenbetrieben, Molkereien, Eierpackstellen, Schlachtereien etc. erhoben. Die CMA hat einen jährlichen Haushalt von etwa 100 Millionen Euro und wird zu etwa 75% über die Zwangsbeiträge des Absatzfonds finanziert. Die übrigen Mittel kommen maßgeblich von der Europäischen Union, die zur Finanzierung einzelner Maßnahmen beiträgt. Außerdem soll die CMA aktuell Rücklagen in Höhe von 100 Millionen Euro haben. Vor wenigen Jahren waren dies noch 260 Millionen Euro.² Diese hohen Rücklagen hatten zu dem erfolglosen Vorschlag von Bundesministerin Renate Künast, die Zwangsbeiträge zu halbieren, geführt. In Reaktion auf diesen Vorschlag wurden die Rücklagen in relativ kurzer Zeit "abgeschmolzen". Insgesamt werden derzeit die Beiträge zu knapp 30% (1990 noch 50%)³ von den fleischverarbeitenden Betrieben aufgebracht (vgl. Tabelle 1). Fast 40% der gegenwärtigen Beiträge (1990 noch 20%) leisten Molkereien, Milchsammelstellen und Rahmstationen. Die Mittel werden nach Angaben der CMA entsprechend dem Äquivalenzprinzip, d.h. entsprechend dem Anteil am Beitragsaufkommen, verwendet.

Laut Absatzfondsgesetz ist es Aufgabe der CMA, „den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern.“ Um diese Aufgaben wahr zu nehmen, bedient sich die CMA vor allem der Instrumente generische Werbung und Gütezeichen für deutsche Agrarprodukte.

1 Vgl. Gesetz über die Einrichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (http://www.absatzfonds.de/cnt_gesetz.html)

2 Vgl. hierzu die Angaben in MENNERICH UND TOPÜTH (2006): 31.

3 Diese Zahlen werden in dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Absatzfond von 1990 genannt.

Table 1: Beitrag der einzelnen Produktgruppen zu den Einnahmen des Absatzfonds

Produkt	Abgabe in €	Einheit	Menge	Maßeinheit	Beitrag in Mio. €	Anteil in Prozent	
Milch	1,22	Tonne	27,7 Mio. t		33,75	37,2	(1)
Rind	2,04	Stück	2,8 Mio. Tiere		5,81	6,4	(2)
Schwein	0,51	Stück	38,5 Mio. Tiere		19,63	21,6	(3)
Schaf	0,30	Stück	0,2 Mio. Tiere		0,07	0,1	(4)
Zucker	0,16	Tonne Zuckerrüben	25,7 Mio. t		4,11	4,5	(5)
Obst	0,40	100 €	9,1 Mio. €		3,64	4,0	(6)
Gemüse	0,40	100 €	13,5 Mio. €		5,41	6,0	(7)
Kartoffeln	0,40	100 €	5,3 Mio. €		2,12	2,3	(8)
Geflügel	0,36	100 kg Lebendgewicht	1196 1000 t		4,31	4,7	(9)
Zierpflanzen Freiland	0,06	5 qm	5193 ha		0,06	0,1	(10)
Zierpflanzen unter Glas	0,06	0,5 qm	3713 ha		0,45	0,5	(11)
Brotgetreide	0,48	Tonne	7,8 Mio. t		3,76	4,1	(12)
Raps und Rübsen	0,71	Tonne	3,9 Mio. t		2,78	3,1	(13)
Sonnenblumenkerne	0,81	Tonne	0,05 Mio. t		0,04	0,0	(14)
Eier	0,30	1000 Stück	12028 Mio. Stück		3,61	4,0	(15)
Braugerste	0,61	Tonne Malz	1,9 Mio. t		1,17	1,3	(16)
Summe					90,7	100,0	

Quellen

- (1) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 5800.0
- (2) 2004, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 7120.1
- (3) 2004, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 7220.1
- (4) 2004, nach Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2005, S. 226
- (5) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 1380.1
- (6) 2004, nach Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2005, Tab. 173
- (7) 2004, nach Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2005, Tab. 174
- (8) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 1380.1
- (9) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 5740.1
- (10) 2004, nach Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2005, S. 103
- (11) 2004, nach Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2005, S. 103
- (12) 2005/06, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 1520.0
- (13) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 1380.1
- (14) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 1380.1
- (15) 2005, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 5760.1
- (16) 2005/06, nach Statistischer Monatsbericht, Tab. 5285.0

Wie die agrarökonomische Diskussion während der Etablierung der CMA widerspiegelt,⁴ wurde bereits Anfang der 70er Jahre das „Gemeinschaftsmarketing“ mit der Werbung für Produktgattungen - der generischen Werbung - sowie dem CMA-Herkunfts- und Gütezeichen als der bedeutendste Aufgabenbereich der CMA betrachtet. Als weitere wichtige Aufgabenbereiche wurden Verkaufsförderungsaktionen sowie das Exportmarketing

⁴ Vgl. hierzu die Beiträge in der Agrarwirtschaft (1991) Jhrg. 20, Heft 9, S. 281-313.

angesehen. Die Qualitätssicherung und das zentral-regionale Marketing sind seitdem als Aufgabenschwerpunkte hinzugekommen.

Die CMA verwendet nach eigenen Angaben die ihr vom Absatzfond zugewiesenen Mittel zum größten Teil für Werbung. Die von der CMA eingesetzten Mittel für die Durchführung von Messen, für absatzwirtschaftliche Fortbildungen der Landwirte und des Verkaufspersonals des Einzelhandels sowie für allgemeine Informationen über ernährungswissenschaftliche Themen sind gemäß dem Verwaltungsgericht Köln nur von untergeordneter Bedeutung. Da die CMA selber keine genauen Zahlen über die Mittelverwendung veröffentlicht, ist eine öffentliche Überprüfung der Mittelverwendung nicht möglich.

Die Werbung der CMA hat verschiedene Male Unwillen erregt. So haben sich die Landfrauenverbände insbesondere an der Werbekampagne „Fleisch. Tu Dir was Gutes“ gestört. Teil dieser Kampagne waren Werbesprüche wie „Ich mag es am liebsten scharf“ mit dem dazugehörigen Bild von einer spärlich bekleidet und herausfordernd blickenden jungen Frau, einem Teller mit Essen und der Unterschrift „Fleisch. Tu dir was Gutes. CMA Deutschland“ oder das Pendant hierzu mit einem unrasierten „anmachenden“ jungen Mann und dem Spruch „Ich mag es am liebsten mit jungem Gemüse“. Diese Werbung hat 1995 sicherlich Aufmerksamkeit erregt und wird sogar unter die „seltenen interessanten und außergewöhnlichen Großplakatergebnisse“ eingeordnet.⁵ Eine weitere Werbekampagne für Fleisch aus dem Jahr 2002, in der mit nicht wissenschaftlich abgesicherten gesundheitsbezogenen Aussagen geworben wurde, wurde vom Bundesverband der Verbraucherzentralen wegen gesetzeswidriger krankheitsbezogener Werbung abgemahnt.⁶ Der Naturschutzbund NABU übte öffentlich Kritik angesichts der CMA-Puten-Werbung von 2001 (PRAETORIUS, 2001): Reklame für tierquälerische Fleischproduktion sei nicht mit den Zielen der Agrarpolitik vereinbar.

Eine der wichtigsten Werbekampagnen der letzten Jahre war: Deutschland hat GesCMAck“. Da Werbung für deutsche Produkte nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs nicht mehr möglich war, wurde nun Werbung für die CMA selbst betrieben.⁷ Die Kampagne zielte darauf ab Aufmerksamkeit zu erregen und den Namen der CMA herauszustellen. Diese

⁵ Dies ist zumindest die Ansicht von HIEBER (1997), der sehr detailliert die öffentliche Kritik an dieser Werbekampagne darstellt. Basierend auf einem Modell von unterschiedlichen Lebensstilgruppierungen in der Gesellschaft (Sinus Milieus) und einer ikonographischen Analyse der Plakate kommt HIEBER zu dem Ergebnis, dass die Plakate emanzipatorisch zu verstehen seien und ein Konflikt mit dem konservativen Mainstream vorprogrammiert sei, da anti-traditionelle Wertorientierungen repräsentiert werden.

⁶ Vgl. AGRA-EUROPE 44/02 (28. 10. 2002) und BUNDESVERBANDES DER VERBRAUCHERZENTRALEN (2004) oder auch ALLGEMEINE FLEISCHER ZEITUNG (30. 10. 2002)

⁷ Dies ist die Meinung der Marketingexperten, die von UNTERMAIERHOFER (2005) zu dieser Werbekampagne befragt wurden.

Werbekampagne wurde kürzlich durch die Werbekampagne „CMA Bestes vom Bauern“ abgelöst. Beiden Werbekampagnen haben das gemeinsame Ziel, den Namen der CMA positiv aufzuladen. Die Werbung der CMA hat sich somit in den letzten Jahren von einer Produktwerbung zu einer Werbung für die CMA entwickelt. Dementsprechend sieht dann auch die Werbeerfolgskontrolle der CMA aus. Den Werbeerfolg misst die CMA traditionell daran, wie viel Prozent der Bundesbürger den Namen „CMA“ kennen und wie bekannt die Werbekampagnen bei den Bundesbürgern sind.

Aus Marketinggesichtspunkten ist deutlich zwischen Werbewirkung und Werbeerfolg zu unterscheiden. Werbung kann provozieren und damit eine hohe Werbewirkung haben. Auch Skandale haben eine hohe Werbewirkung für die betroffenen Unternehmen. Eine hohe Werbewirkung kann daher auch zu einem negativen Werbeerfolg führen. Ein Werbeerfolg lässt sich nur an den Auswirkungen auf den Absatz des Produktes messen, wobei die Werbewirkung eine notwendige Voraussetzung für den Werbeerfolg ist. Eigentlich sollte die CMA daran interessiert sein, zu überprüfen, ob sich das Image von Produkten durch die Werbung verbessert hat oder gar der Absatz gesteigert und hierdurch auch das Einkommen der Landwirte erhöht wurde. Wenn nicht die CMA selber, so sollten zumindest die Beitragszahler doch die Frage stellen, ob die Mittel effizient im Sinne einer Absatzförderung eingesetzt werden.

Soweit sich auf Grund der vorliegenden Informationen sagen lässt, dürften die bisherigen Werbekampagnen der CMA nicht dazu beigetragen haben, den Absatz der landwirtschaftlichen Produkte zu fördern und das Einkommen der Landwirte zu verbessern.

Es gibt nämlich ein prinzipielles Problem mit dem Erfolg von generischer Werbung, insbesondere wenn alle Produktgattungen nach dem „Äquivalenzprinzip“ beworben werden, wie dies erklärtermaßen bei der CMA der Fall ist. Generische Werbung ist immer weniger erfolgreich als Markenwerbung. Werbung dient dazu, dass jeweilige Produkt gegenüber anderen Produkten derselben Kategorie positiv herauszustellen. Markenwerbung kann dies viel besser als Gattungswerbung. Unter bestimmten Gesichtspunkten kann auch Gattungswerbung, z. B. im Rahmen des Gemeinschaftsmarketing, sinnvoll sein, um das Image der jeweiligen Produktgattung zu verbessern. Milchwerbung kann sinnvoll sein, um das Image von Milch zu verbessern und den Milchabsatz zum Nachteil anderer Getränke zu erhöhen. Werbung für regionale Produkte kann sinnvoll sein, um diese gegenüber vergleichbaren Produkten anderer Herkünfte hervorzuheben. Wenn aber alle Getränke und Lebensmittel in dieser Weise nach dem Äquivalenzprinzip beworben werden, findet eine Kannibalisierung der Werbung statt. „Kannibalisierung“ bedeutet, dass sich die Werbung

gegenseitig unwirksam macht, weil konkurrierende Produkte beworben werden. Wenn alle Lebensmittel beworben werden, was bleibt dann anderes von der Werbebotschaft übrig, als die Botschaft „Esst und trinkt mehr!“?

Bereits vor der Agrarreform von 1992 sind die Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches zentrales Gemeinschaftsmarketing bei Nahrungsmitteln zunehmend schwieriger geworden. In einem Beitrag von v. ALVENSLEBEN (1991) wurde bereits 1991 festgestellt, dass sich die Rahmenbedingungen geändert haben und sich daher der Werbeansatz der CMA weitgehend überholt hat. Für die geänderten Rahmenbedingungen wurden drei Gründe angeführt: der zunehmende Produktkannibalismus infolge der allgemeinen Marktsättigung, die zunehmende Verflechtung der Märkte, die dazu führt, dass globale Absatzförderungsmaßnahmen immer mehr auch den ausländischen Konkurrenten zugute kommen und drittens das wachsende Bestreben zur Produktdifferenzierung mit dem Aufbau starker Marken und der zunehmenden Internationalisierung des Marketing. In einem Ausblick ging v. ALVENSLEBEN bereits vor 15 Jahren davon aus, dass sich diese Tendenzen durch die Schaffung des europäischen Binnenmarktes und die Öffnung Osteuropas weiter verstärken werden.

Bereits vor dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2002 zum CMA-Gütezeichen war schon bekannt, dass staatliche Maßnahmen, die die werbliche Herausstellung nationaler Produkte zum Ziel haben, mit dem EG-Vertrag nicht vereinbar sind. BECKER UND BENNER haben bereits 2000 darauf hingewiesen, dass es sich auf der Grundlage des "Buy Irish"-Urteils von 1981 und des "Apple and Pears"-Urteils von 1983 des Europäischen Gerichtshofs bei der CMA um eine staatliche Organisation handelt und diese lediglich folgende Aufgaben wahrnehmen darf: Bestimmung von Absatzgebieten gegen Beratungsgebühren, Marktforschung und Marktumfragen, Veranstaltungen von Messen und Ausstellungen sowie die Teilnahme daran. Insbesondere die Werbung für nationale Produkte gehört jedoch nicht zu den erlaubten Tätigkeiten.

Das Exportmarketing, die Absatzförderung deutscher Produkte im Ausland, ist neben Werbung ein zweiter wesentlicher Tätigkeitsbereich der CMA. Gerade angesichts der weitgehend mittelständisch strukturierten deutschen Ernährungsindustrie könnte die Exportunterstützung durch die Präsenz auf ausländischen Messen, Ausstellungen und die Unterstützung vor Ort durch ein Netzwerk in dem jeweiligen Exportland hilfreich sein. Auch die Europäische Kommission sieht diesen Bereich als weitaus weniger problematisch an, als Werbung im Inland. Öffentlich ist bisher keine Kritik an der Exportförderung durch die CMA laut geworden. Eine Beurteilung der Tätigkeit der CMA in diesem Bereich ist nicht möglich, da weder den Beitragszahlern noch der Öffentlichkeit genaue Informationen darüber

vorliegen, welche Maßnahmen unternommen und welche finanziellen Mittel jeweils eingesetzt werden.

Auch der Aufgabenbereich Qualitätssicherung ist gegenwärtig nicht auf dem Prüfstand. Die Europäische Kommission steht staatlichen Beihilfen zu Zwecken der Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Produkte sehr positiv gegenüber und kofinanziert diese sogar. Allerdings muss es sich um nachweisbar überdurchschnittliche Qualität handeln, eine Sicherung der gesetzlich vorgeschriebenen Mindestqualitätsanforderungen hingegen erfüllt diese Bedingungen nicht. Auch über diesen Aufgabenbereich liegen nicht genug Informationen vor, um diesen angemessen beurteilen zu können.

Die CMA führt Werbung für das QS-Siegel durch. Hier handelt es sich nicht um ein Qualitätszeichen, sondern ein Konformitätszeichen. Während die Verbraucherkommunikation eines Qualitätszeichens vergleichsweise unproblematisch ist, gilt dies nicht für die Kommunikation eines Zeichens für Lebensmittelsicherheit. Marketingexperten wissen, dass die deutschen Verbraucher davon ausgehen, dass Lebensmittel sicher zu sein haben. Die öffentliche Entrüstung ist groß, sobald dies nicht der Fall ist: der nächste Lebensmittelskandal ist da. Eine werbliche Herausstellung der Lebensmittelsicherheit ist aus Sicht der Verbraucher bestenfalls eine Werbung für eine Selbstverständlichkeit und schlimmstenfalls der Nährboden für Skandalisierung. Der Verbraucher bzw. die Verbraucherin wird sich nämlich denken: Lebensmittel mit diesem Zeichen sind sicher, das wird ja von einer vertrauenswürdigen Institution wie der CMA herausgestellt: dann sind ja die anderen Lebensmittel wohl nicht sicher.

Es bleibt festzuhalten, dass die CMA kaum noch eine Möglichkeit hat, der ursprünglichen Aufgabe der Absatzförderung deutscher Agrarprodukte gerecht zu werden. Die CMA darf nur generische Werbung nach dem Äquivalenzprinzip machen. Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs wird deutlich, dass die Werbung keine Wirkung auf den innergemeinschaftlichen Wettbewerb haben darf. Eine Absatzförderung deutscher Produkte ohne die Wettbewerbsbedingungen der deutschen Unternehmen zu Lasten ausländischer Unternehmen zu verbessern ist ein Widerspruch in sich. Ein Verzicht auf „Werbung für Agrarprodukte“ bedeutet sicherlich keinen Verlust für die Beitragszahler. Damit könnte mehr als die Hälfte des Haushalts der CMA eingespart werden.

3 Kritik der Interessensgruppen an der CMA

Die öffentliche Kritik an der CMA wird zum einen durch Interessensgruppen vorgebracht, die sich in der Mittelverwendung nicht genügend berücksichtigt fühlen. Da sind zu nennen: die Interessensvertreter des ökologischen Landbaus und der nachwachsenden Rohstoffe. Auch

politische Parteien, insbesondere Die Grünen, und die Interessensvertretung der Verbraucher, der Bundesverband der Verbraucherzentralen (vzbv), sind mit der bisherigen Arbeit der CMA unzufrieden und fordern eine vermehrte Berücksichtigung der politischen Ziele, für die sie jeweils stehen. Während Die Grünen fordern, dass die CMA vermehrt regional und ökologisch erzeugte Produkte fördert, sowie der Aufklärung der Verbraucher Vorrang einräumt (DIE GRÜNEN, 2003: 30), will der vzbv eine Bereitstellung von Mitteln aus dem Absatzfond in Höhe von 10% für die unabhängige Ernährungsberatung und Verbraucherinformation (NGO-ONLINE vom 22. 5. 2003). Diese Kritik ist verständlich und gehört sicherlich zum Tagesgeschäft der CMA.

Aber auch diejenigen, für die die CMA laut Absatzfondsgesetz tätig ist, die Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft, lassen zunehmend öffentlich Kritik laut werden, obwohl 41 Spitzenverbände der Agrar- und Ernährungswirtschaft Gesellschafter der CMA sind, die Arbeit selbst von 17 Fachausschüssen und einem Koordinierungsbeirat begleitet wird und somit alle wichtigen Interessensvertreter der Land- und Ernährungswirtschaft in die Arbeit der CMA eingebunden sind. Während der Deutsche Bauernverband zumindest offiziell noch hinter der CMA steht (AGRA EUROPE vom 28. 8.2006), wird von Landwirten, aber auch von einzelnen Vertretern des Bauernverbandes, auf Versammlungen zunehmend Kritik an der CMA vorgebracht. Betroffene Landwirte versuchen, gegen die Zwangsabgabe an den Absatzfond gerichtlich vorzugehen bzw. sind für eine Abschaffung der CMA. Dies deutet darauf hin, dass aus Sicht der Beitragszahler die Arbeit der CMA keinen Netto-Nutzen (mehr) erbringt.

Auch die zukünftigen Führungskräfte der Agrar- und Ernährungswirtschaft, die Studierenden der Agrarwissenschaften, sehen die CMA zunehmend kritisch trotz oder vielleicht wegen der vielen Werbekampagnen, in der sich die CMA selber herausstellt. So halten etwa die Göttinger Agrarstudenten die CMA für verschwenderisch und erfolglos.⁸

4 Beurteilung der CMA durch die höchsten Gerichte

Doch noch bedrohlicher für die weitere Existenz der CMA sind die Einwände der Europäischen Kommission. Gemäß EG-Vertrag sind staatliche Beihilfen verboten.⁹ In bestimmten Fällen können Beihilfen jedoch mit dem EG-Vertrag vereinbar sein.¹⁰ Staatliche

⁸ Vgl. hierzu LEMKE (2004), die im Jahr 2004 eine repräsentative Stichprobe von 223 Göttinger Agrarstudenten befragt.

⁹ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung Artikel 87 (ex Artikel 92). (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf)

¹⁰ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung Artikel 87 (ex Artikel 92). (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf)

Beihilfen müssen von den Mitgliedsländern bei der Kommission angemeldet werden.¹¹ Die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ legt die Regeln fest, anhand derer sie angemeldete Beihilfen prüft. Diese Regeln hat die Kommission in dem Rahmenplan für staatliche Beihilfen¹² und den Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für Agrarprodukte¹³ schriftlich niedergelegt.¹⁴ Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit diejenigen Arten von Beihilfen festlegen, die von diesem Verfahren auszunehmen sind.¹⁵ Diese Ausnahmen sind in einer Verordnung¹⁶ definiert.

Seit der Agrarreform von 1992 wird der Abbau der staatlichen Eingriffe auf den Agrarmärkten vorangetrieben. Die Ausnahmeregelungen, die bisher nur für den Agrarsektor galten, werden nach und nach abgebaut. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich dementsprechend auch die Anforderungen an staatliche Beihilfen im Zeitablauf geändert haben.¹⁷ So wird in den Gemeinschaftsleitlinien für die Werbung für Agrarprodukte zwischen negativen Kriterien und positiven Kriterien unterschieden. Ein negatives Kriterium für eine staatliche Beihilfe ist insbesondere, wenn der innergemeinschaftliche Handel verzerrt werden könnte. Als positives Kriterium kann gelten, dass eine solche Beihilfe die Entwicklung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete fördert. Im Falle der Werbung denkt hier die Kommission an die Werbung für Erzeugnisse, die sich entsprechend den einschlägigen Gemeinschaftsverordnungen durch ganz besondere Qualitätsmerkmale von anderen Produkten unterscheiden, wie Produkte mit geschützter Herkunftsbezeichnung¹⁸ und traditionell¹⁹ oder ökologisch erzeugte Produkte.²⁰

¹¹ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung Artikel 88 (ex Artikel 93). (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf)

¹² Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000/C 232 vom 12.08.2000 (berichtigte Sprachfassung):10-41. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2000/c_232/c_23220000812de00170041.pdf).

¹³ Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001/C 252 vom 12.09.2001:5-14. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2001/c_252/c_25220010912de00050014.pdf).

¹⁴ Vgl. zur Entwicklung des Gemeinschaftsrahmen und der Gemeinschaftsleitlinien Becker und Benner (2000): 32-37.

¹⁵ Vgl. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung Artikel 89 (ex Artikel 94). In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002/C325 vom 24.12.2002:33-184. (http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_DE.pdf)

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 1/2004 der Kommission vom 23. Dezember 2003 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen. In: Amtsblatt der Europäischen Union 2000/L1 vom 03.01.2004:1-16. (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2004/l_001/l_00120040103de00010016.pdf).

¹⁷ Vgl. zur Zulässigkeit staatlicher Beihilfen im Agrarbereich BECKER UND BENNER (2000): 24-32 und zur Zulässigkeit staatlicher Beihilfen allgemein WISU (2001).

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates vom 20. März 2006 zum Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. In: Amtsblatt der Europäischen Union

In einem Verordnungsentwurf der Kommission vom 8. Februar 2006 werden diejenigen Beihilfen definiert, die von einer Anmeldepflicht an die Kommission freigestellt werden.²¹ Die künftige Verordnung soll nur noch für Beihilfen an landwirtschaftliche Betriebe (Landwirte), aber nicht mehr für Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe gelten. Die Sonderregeln für Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen landwirtschaftlicher Produkte sollen abgeschafft werden. Beihilfen für Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen sollen künftig die allgemeinen Regeln für Unternehmen gelten. Damit werden auch diese Beihilfen stärker sektorübergreifend gestaltet.

Da es sich bei der CMA um eine Institution mit öffentlichem Charakter handelt, müssen nicht nur die jährlichen Zuwendungen des Absatzfonds an die CMA bei der Kommission angemeldet und genehmigt werden²², sondern auch entsprechend den Gemeinschaftsleitlinien einzelne Werbeaktionen.

Die Europäische Kommission findet für ihre Auslegung der Verträge die Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs.²³ Dieser geht wie die Kommission davon aus, dass es sich bei den Maßnahmen der CMA um öffentliche Maßnahmen handelt und sich die CMA dementsprechend jeder Maßnahme zu enthalten hat, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel zu verzerren. Bei der Beurteilung des „Wesens einer Maßnahme“ der CMA, wie der Vergabe eines Gütezeichens, kommt der Europäische

2006/L93 vom 31.03.2006:12-25.

(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_093/l_09320060331de00120025.pdf).

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 509/2006 des Rates vom 20. März 2006 über die garantiert traditionellen Spezialitäten bei Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln. In: Amtsblatt der Europäischen Union 2006/L93 vom 31.03.2006:1-11.

(http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_093/l_09320060331de00010011.pdf).

²⁰ Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel. In: Amtsblatt der Europäischen Union 1991/L198 vom 22.7.1991 Konsolidierte Fassung: CONSLEG: 1991R2092 — 01/05/2004.

(http://europa.eu/eur-lex/de/consleg/pdf/1991/de_1991R2092_do_001.pdf)

Verordnung (EG) Nr. 1804/1999 Des Rates vom 19. Juli 1999 zur Einbeziehung der tierischen Erzeugung in den Geltungsbereich der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel. In: Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften 1999/L222 vom 24.08.1999:1-28.

(http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/1999/l_222/l_22219990824de00010028.pdf).

²¹ Entwurf der Verordnung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 70/2001.

(http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/exemption/draftreg_de.pdf)

²² Zuletzt wurde die staatliche Unterstützung der CMA und der ZMP durch den Absatzfond von der Europäischen Kommission im Jahr 2004 für die Laufzeit von fünf Jahren genehmigt (AGRA-EUROPE vom 26. 1. 2004).

²³ Urteil des Gerichtshofes vom 5. November 2002. Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Bundesrepublik Deutschland. -Freier Warenverkehr- Maßnahmen gleicher Wirkung – Güte- und Herkunftszeichen. Rechtssache C-325/00. European Court reports 2002 Page I-09977.

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0325:EN:HTML>).

Gerichtshof in dem ersten Leitsatz²⁴ des Urteils zu der folgenden Einschätzung: diese „ist als eine dem Staat zuzurechnende öffentliche Maßnahme im Sinne von Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28) anzusehen“. Mit der Frage nach dem Charakter der CMA hat sich der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil sehr ausführlich auseinandergesetzt. Es ist somit bereits von dem höchsten europäischen Gericht geklärt worden, dass die CMA aus parafiskalischen Abgaben, also praktisch aus „Steuergeldern“, finanziert wird.²⁵ Damit kann eine solche Einrichtung wie die CMA nicht dieselbe Freiheit hinsichtlich der Förderung der inländischen Erzeugung genießen, wie die Erzeuger oder freiwillige Erzeugergemeinschaften. Als weitere Frage war zu klären, ob das CMA-Gütezeichen zu einer Beschränkung des freien Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten im Sinne von Artikel 30 (nach Änderung jetzt Artikel 28) EG-Vertrag zumindest potentiell führen könnte. Dies wurde von dem Europäischen Gerichtshof in dem zweiten Leitsatz des Urteils bejaht.²⁶ Dementsprechend wurde das CMA-Gütezeichen "Markenqualität aus deutschen Landen" für nicht vereinbar mit europäischem Recht erklärt.²⁷

Auch national steht die CMA auf dem Prüfstand höchster Gerichte. Das Verwaltungsgericht Köln hat jetzt in einem Klageverfahren das Absatzfondsgesetz dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Dabei geht es um die Klärung der Frage, ob die Sonderabgabe an den Absatzfonds den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Das Verwaltungsgericht

²⁴ Dieser lautet vollständig: Die Vergabe eines Gütezeichens, das die inländische Herkunft der betreffenden Erzeugnisse hervorhebt, durch eine Einrichtung, die durch ein innerstaatliches Gesetz eines Mitgliedstaats als privatrechtliche Gesellschaft geschaffen worden ist und durch einen von den Erzeugern zu entrichtenden Beitrag finanziert wird, ist als eine dem Staat zuzurechnende öffentliche Maßnahme im Sinne von Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG) anzusehen. Eine solche Einrichtung kann nach dem Gemeinschaftsrecht nicht dieselbe Freiheit hinsichtlich der Förderung der inländischen Erzeugung genießen wie die Erzeuger selbst oder wie freiwillige Erzeugergemeinschaften. Sie ist somit verpflichtet, die Grundregeln des Vertrages über den freien Warenverkehr zu beachten, wenn sie eine allen Betrieben der betreffenden Wirtschaftszweige zugängliche Regelung einführt, die sich wie eine staatliche Regelung auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirken kann.

²⁵ Dies ist in deutlichem Widerspruch zu der Auffassung des CMA-Geschäftsführers. Dieser hat sich, als er auf den „Druck aus Brüssel“ von der Zeitschrift „Ernährungsdienst“ angesprochen wurde, hierzu folgendermaßen geäußert: „In Richtung Brüssel vertrete die CMA außerdem den Standpunkt, dass es sich bei den Abgaben nicht um Steuergelder handelt: „Das sind Bauerngelder und keine Steuern“, so Dwehus.“ (ERNÄHRUNGSDIENST vom 11. 10. 2006: 1).

²⁶ Dieser lautet: Eine Regelung zur Förderung des Absatzes in einem Mitgliedsstaat hergestellter Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft, deren durch eine Güte- und Herkunftszeichen vermittelte Werbebotschaft die inländische Herkunft der betreffenden Erzeugnisse hervorhebt, kann die Verbraucher dazu veranlassen, anstelle importierter Erzeugnisse die mit dem fraglichen Gütezeichen versehenen Erzeugnisse zu kaufen, und führt daher zumindest potenziell zu Beschränkungen des freien Warenverkehrs zwischen Mitgliedsstaaten im Sinne von Artikel 30 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 28 EG). Der Schutz geografischer Angaben kann zwar unter bestimmten Voraussetzungen unter den Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums im Sinne von Artikel 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 30 EG) fallen, doch ist jedenfalls eine Regelung, die zur Bestimmung des Herkunftsbereichs auf das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats abgestellt und für alle Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft gilt, die bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllen, nicht als geografische Angabe anzusehen, die nach Artikel 36 EG-Vertrag gerechtfertigt sein kann.

²⁷ Vgl. hierzu ausführlich BECKER (2006).

ist hier auf Grund der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Ansicht, dass die Sonderabgabe nicht verfassungskonform ist.

Die Erhebung einer Sonderabgabe ist gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur zulässig, wenn die folgenden fünf Kriterien erfüllt sind:

1. Eine Sonderabgabe darf nur für eine zeitlich befristete Aufgabe erhoben werden. Mit der Agrarreform von 1992 und der Weiterentwicklung des gemeinsamen Marktes sind die Aufgabengebiete der CMA, die Absatzförderung deutscher Agrarprodukte mit Hilfe eines Gütezeichens für und die werbliche Herausstellung von deutschen Agrarprodukten, weggefallen. Die zeitlich befristete Aufgabe ist damit nach Ansicht des Verwaltungsgerichts abgeschlossen.
2. Weiterhin muss mit der Sonderabgabe ein Zweck verfolgt werden, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Mit diesem Kriterium setzt sich das Verwaltungsgericht nicht auseinander.
3. Der Gesetzgeber muss auf den betroffenen Lebensbereich über die bloße Finanzierungssicherung hinaus inhaltlichen Einfluss nehmen. Die inhaltliche Einflussnahme erfolgt vor allem auf europäischer Ebene. Dem Einfluss des nationalen Gesetzgebers werden durch den EG-Vertrag enge Grenzen gesetzt. Auch mit diesem Kriterium setzt sich das Verwaltungsgericht nicht weiter auseinander.
4. Es muss eine homogene Gruppe mit spezifischer Sachnähe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck in Anspruch genommen werden. Dieses Kriterium ist nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln nicht erfüllt. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts „ist nicht erkennbar, dass die mit der Abgabe belastete Gruppe heute noch dem mit der Erhebung verbundenen Zweck, der Förderung und dem Schutz der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft in ihrem Wettbewerb mit der anderer Mitgliedsstaaten, näher steht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler“.²⁸

Aus ökonomischer Sicht ist zwischen der Steuerzahllast und der Steuertraglast zu unterscheiden. Die Steuerzahllast fällt an den so genannten Flaschenhälsen, d.h. beim Übergang der Ware von dem Landwirt an die nachgelagerten Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft, an. Es ist für die Steuertraglast irrelevant, ob der Landwirt oder das abnehmende Unternehmen die Abgabe zu entrichten hat. Durch die Abgabe verteuert sich das (deutsche) Agrarprodukt für die abnehmenden Unternehmen. In gewissem Maß wird auf ausländische Agrarprodukte, die nicht mit dieser Abgabe

²⁸ Verwaltungsgericht Köln Beschluss 13 K 2230/05 der 13. Kammer aufgrund der mündlichen Verhandlung am 18. Mai 2006.

belastet sind, zurückgegriffen werden: es kommt zu einer Diskriminierung der deutschen Anbieter. Der Preiseffekt der Abgabe fällt daher geringer als die Abgabe selbst aus. Dieser höhere Preis wird von den weiteren Stufen der Wertschöpfungskette, wie dem Handel, die praktisch nur als Intermediäre agieren, an den Verbraucher weitergegeben. Für den Verbraucher verteuern sich die Lebensmittel wegen dieser Überwälzung der Steuer. Die Steuertraglast haben damit nicht nur die inländischen Landwirte, sondern auch die Verbraucher zu tragen. Da die Nachfrage nach Lebensmitteln in dem relevanten Bereich der Nachfragefunktion weitgehend unelastisch ist, tragen die Verbraucher vielleicht sogar den größten Teil der Last der Sonderabgabe.

5. Eine gruppennützige Verwendung der eingezogenen Mittel ist sicherzustellen. Dies ist nicht (mehr) der Fall, da das Gütezeichen in Folge der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs auch ausländischen Erzeugern offen stehen muss. Diese haben einen Vorteil durch die Absatzförderung für Agrarprodukte, beteiligen sich jedoch nicht an den Kosten. "Fremdnützige" Sonderabgaben sind unzulässig. Auch diesem Kriterium genügt die Sonderabgabe an den Absatzfond nach Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht (mehr).

Das Verwaltungsgericht Köln war der Meinung, dass nicht nur ein, sondern sogar die Mehrzahl der Kriterien für die Verfassungsmäßigkeit der Zwangsbeiträge nicht erfüllt sind und hat deshalb das Bundesverfassungsgericht um Klärung gebeten. Den genannten Kriterien wäre hinzuzufügen, dass die Sonderabgabe verhältnismäßig sein muss. Hiermit hat sich das Verwaltungsgericht Köln jedoch nicht auseinandergesetzt.

Laut Grundgesetz sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen. Im Fall der CMA geschieht dies allerdings nicht. Ist dies mit dem Grundgesetz vereinbar? Dies ist die zweite Frage, die das Bundesverfassungsgericht zu klären hat. Selbst das Verwaltungsgericht hat nur sehr spärlich Einblick in die Mittelverwendung der CMA erhalten. Bei der CMA handelt es sich um eine öffentliche Einrichtung, die sich aber nicht als öffentliche Einrichtung verhält. Informationen über den Haushalt werden nicht veröffentlicht, eine Kontrolle der Mittelverwendung durch die Öffentlichkeit wird verhindert.

Eine Änderung des Absatzfondsgesetzes ist geplant, nachdem diese unter der letzten Regierung im Vermittlungsausschuss gescheitert ist. Die derzeitigen Änderungen betreffen den Beitragseinzug durch die Bundesanstalt für Ernährung (BLE) und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats des Absatzfonds. Bereits 1992 und 2002 wurden Gesetze zur Änderung des Absatzfondsgesetzes erlassen. Das Verwaltungsgericht Köln kommt zu dem Ergebnis,

dass eine "grundsätzliche Überprüfung des Fortbestandes der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch den Gesetzgeber" bisher nicht stattgefunden hat und der Gesetzgeber seiner verfassungsrechtlich gebotenen Pflicht nicht nachgekommen ist, den "Fortbestand des ursprünglichen Förderzwecks ... einer neuen Prüfung zu unterziehen". Wenn eine Novellierung des Absatzfondsgesetzes sich auf die bisher öffentlich diskutierten Änderungen beschränken wird, so findet auch diesmal keine grundsätzliche Überprüfung statt, mit der Konsequenz, dass die Sonderabgabe auch nach der noch in diesem Jahr geplanten Novellierung des Absatzfondsgesetzes nicht verfassungsgemäß sein wird. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird erst in zwei Jahren erwartet.

5 Reaktion der CMA auf diese Entwicklungen

Da der Absatzfonds Rückstellungen für die Beitragsrückforderungen der Beitragszahler bildet, stehen der CMA mit jeweils 50 Millionen Euro in den Jahren 2007 und 2008 nur noch die Hälfte des normalen Haushalts zur Verfügung. In dem Etat der CMA für 2007 waren ursprünglich 41 Millionen Euro für Produktwerbung und -kommunikation eingeplant. Diese sollen auf 19 Millionen zurückgefahren werden. Für den Bereich Qualitätssicherung einschließlich QS sowie zentral-regionales Marketing waren 15 Millionen Euro angesetzt, die jetzt auf 8,5 Millionen Euro reduziert werden sollen. Zur Förderung des Agrarexports und für die Finanzierung der CMA-Außenstellen sollen von den geplanten 19 Millionen Euro nur noch 10,5 Millionen Euro zur Verfügung stehen.²⁹

Für fast jede andere öffentliche Institution wäre eine Verringerung des Haushalts um die Hälfte lebensbedrohend. Doch dies gilt nicht für die CMA. Die Personal- und Verwaltungskosten werden auf 15 Millionen Euro geschätzt (MENNERICH UND TOPÜTH 2006). Diese Mittel werden, nach jetzigem Stand der Diskussion, zukünftig auch weiterhin zur Verfügung stehen. Die notwendigen Einsparungen könnten problemlos durch die Aufgabe der sehr teuren und wenig effektiven Werbemaßnahmen realisiert werden. Für die anderen Tätigkeitsschwerpunkte Qualitätssicherung, Exportmarketing und zentral-regionales Marketing würden dann immer noch wie geplant 35 Millionen Euro zur Verfügung stehen.

Doch die CMA zieht es vor, alle Bereiche mehr oder weniger im gleichen Umfang mit den Kürzungen zu belasten. Dies deutet darauf hin, dass die CMA auch diese Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Überprüfung der bisherigen Arbeit und einer Neuorientierung versäumt. Es werden weiterhin Millionenbeträge für Werbemaßnahmen aufgewendet. Eine Überprüfung der einzelnen Aufgabenschwerpunkte der CMA findet nicht statt.

²⁹ Vgl. hierzu die Angaben von MENNERICH UND TOPÜTH (2006).

Die Argumente des Europäischen Gerichtshofs und deren politische Durchsetzung durch die Kommission werden nicht ernst genommen. Die Urteile des Europäischen Gerichtshofs von 1981 und 1983 sehen staatliche Beihilfen für die Vermarktung von Agrarprodukten bereits viel kritischer, als es die Europäische Kommission bisher politisch durchsetzen konnte. Die Europäische Kommission hat daher noch einen "Graubereich" zugelassen, in den auch viele Absatzförderungsmaßnahmen der CMA fallen, und der bisher noch von der Europäischen Kommission akzeptiert wird. Aber auch hier ist damit zu rechnen, dass die Europäische Kommission, gerade nach den Osterweiterungen, auch mehr und mehr die politische Unterstützung erhalten wird, staatliche Beihilfen für die Absatzförderung in Zukunft noch kritischer zu sehen, als bisher.

Eine Neuorientierung ist auch dringend notwendig, weil jede Sonderabgabe immer nur zeitlich befristet zur Erledigung bestimmter Aufgaben zulässig ist. Wenn die CMA weiterhin nicht bereit ist, ihre Tätigkeitsschwerpunkte grundlegend in Frage zu stellen und zu einer Neuorientierung zu kommen, ist damit zu rechnen, dass sich das Bundesverfassungsgericht den Argumenten des Verwaltungsgerichts Köln anschließen wird. Daher ist es dringend angebracht, auch über alternative Finanzierungsformen nachzudenken, die auf freiwilliger Basis beruhen.

Alle hier dargelegten Argumente der Europäischen Kommission, des Europäischen Gerichtshofs und des Verwaltungsgerichts Köln gründen sich darauf, dass es sich um staatliche Beihilfen handelt. Wären diese Beiträge freiwillig, wären es keine staatliche Beihilfen und alle diese Probleme wären mit einem Schlag gelöst.

Angesichts der mangelnden Bereitschaft der Verantwortlichen, sich mit diesen Argumenten auseinander zusetzen, drängt sich die Frage auf, ob die CMA überhaupt noch reformfähig ist, oder ob die Strukturen, auch die Entscheidungsstrukturen, nicht derartig verkrustet und eingefahren sind, dass hier nur noch eine ersatzlose Abschaffung der CMA die Lösung sein kann. Doch dies wird die Zukunft entscheiden, wobei jedoch nicht nur der Deutsche Bauernverband und die Politiker, sondern gerade auch die Beitragszahler selber, mitreden werden. Wenn immer mehr Landwirte die "Flaschenhalsbetriebe" auffordern, Widerspruch gegen die Zahlung der Zwangsabgabe einzulegen und künftige Zahlungen nur unter Vorbehalt zu leisten und wenn die Beitragszahler selber diesem Folge leisten, so könnte eine Situation eintreten, in der die CMA wirklich existenziell durch die Mittelkürzungen bedroht ist. Spätestens dann dürfte eine öffentliche Diskussion darüber beginnen, wie die Zukunft der CMA aussehen soll.

Literaturverzeichnis

- AGRA EUROPE Nr. 44/02 (28. 10. 2002): Kurzmeldungen: 14.
- AGRA EUROPE Nr. 4/04 (26. 1. 2004): Kurzmeldungen: 20.
- AGRA-EUROPE Nr. 35/06 (28. 8. 2006): Länderberichte: 18-21.
- AGRA-EUROPE Nr. 39/06 (25. 9. 2006): Kurzmeldungen: 29.
- ALLGEMEINE FLEISCHER ZEITUNG Nr. 44 (30. 10. 2002): 1.
- ALVENSLEBEN, R. V. (1991): Probleme des Gemeinschaftsmarketings bei Nahrungsmitteln.
In: Agrarvermarktung in Österreich. Festschrift für H. Köttl. Wien: 93-101.
- BUNDESVERBAND DER VERBRAUCHERZENTRALEN (2002): Pressemitteilung vom 24. Oktober 2002.
- BECKER, T. UND E. BENNER (2000): Zur Problematik der regionalen Herkunftsangabe.
Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte Nr. 1. Stuttgart-Hohenheim.
- BECKER, T. (2006): Geographische Angaben bei Agrarprodukten und Lebensmitteln. In: Agra Europe 11/06 vom 13. März 2006. Sonderbeilage.
- DIE GRÜNEN (2003): Regierungsprogramm von Bündnis 90/Die Grünen Hessen zur Landtagswahl am 2. Februar 2003.
- ERNÄHRUNGSDIENST Nr. 77 (11. 10. 2006): 1.
- GROSSKOPF, W. (1972): Marketing im Agrarsektor. In: Agrarwirtschaft Jhrg. 21 Heft 3: 90-92.
- HIEBER, L. (1997): Die Plakatkampagne „Fleisch. Tu Dir was Gutes“. In: Barlösius, E., E. Kürsat-Ahlers und H.-P. Waldhoff (Hrsg.): Distanzierte Verstrickungen. Berlin: Edition Sigma: 279-294).
- LEMKE, D. (2004): Das Image der CMA bei Agrarstudenten. Diplomarbeit Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften, Prüfungsfach Marketing und Marktforschung, September 2004.
- MENNERICH, J. UND H.-G. TOPÜTH: CMA und ZMP - kommt jetzt ein radikaler Schnitt? In: Top Agrar 11/2006: 30.
- NGO-ONLINE (22. 5. 2003): Blockiert Union wieder? Verbraucherschützer fordern Ministerkonferenz und Verbraucherinformationsgesetz.
- PRAETORIUS, R. (2001): CMA: Werbung und Wirklichkeit.
(http://www.wdr.de/tv/service/kostprobe/inhalt/20011001/b_5.phtml?..)
- UNTERMAIERHOFER, A. (2005): Analyse und Bewertung der CMA-Kampagne „Deutschland hat GesCMAack. Diplomarbeit Fachhochschule Weihenstephan, Fachbereich Land- und Ernährungswirtschaft, Studiengang Agrarmarketing und Agrarmanagement, September 2005.
- WISU (2001): WISU- Studienblatt April 2001. Beilage der Zeitschrift WISU - Das Wirtschaftsstudium.

Bisher in der Reihe *Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte* erschienen:

Becker, T.; Benner, E (2000): Zur Problematik der Herkunftsangabe im regionalen Marketing
Arbeitsbericht Nr. 1

Chaipan, C. (2000): The Euro and its Impact on ASEAN Economies
Arbeitsbericht Nr. 2

Henze, A. (2000): Marktwirtschaft - Wirtschaftliche Freiheit, motiviertes Handeln und Wettbewerb: Quellen des Wohlstands
Arbeitsbericht Nr. 3

Benner, E. (2000): Zur effizienten Herkunftsangabe im europäischen Binnenmarkt
Arbeitsbericht Nr. 4

Vorgrimler, D. (2000): Wettbewerbstheorie und stagnierende Märkte
Arbeitsbericht Nr. 5

Beerbaum, S. (2001): Grundzüge einer internationalen Zusammenarbeit im Klimaschutz aus ökonomischer Sicht
Arbeitsbericht Nr. 6

Vorgrimler, D.; Wübben, D. (2001): Prognose der Entwicklung des Agrartechnikmarktes - Eine Expertenbefragung nach der Delphi-Methode
Arbeitsbericht Nr. 7

Tesch, I. (2003): Informationsbedarf und Informationsbeschaffung von Konsumenten bei Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft - Eine empirische Untersuchung anhand von Fokus-Gruppen -
Arbeitsbericht Nr. 8

Benner, D. (2004): Quality Ambiguity and the Market Mechanism for Credence Goods
Arbeitsbericht Nr. 9

Benner, E., Kliebisch, C. (2004): Regio-Marketing-Strategien des Lebensmitteleinzelhandels
Arbeitsbericht Nr. 10

Benner, E., Heidecke, S.-J. (2005): Grundpreisaufschläge bei Groß- und Familienpackungen - eine empirische Untersuchung im deutschen und französischen Lebensmitteleinzelhandel -
Arbeitsbericht Nr. 11

Becker, T. (2006): Zur Bedeutung geschützter Herkunftsangaben.
Arbeitsbericht Nr. 12, 1. und 2. Auflage.

Elsäßer, A., Benner, E., Becker, T. (2006): Marketing auf Wochenmärkten.
Arbeitsbericht Nr. 13