

Die Landwirtschaft als binnen- und außenwirtschaftliches Problem der Industriestaaten

Von Albrecht Kruse-Rodenacker, Berlin

Das fortschreitende Wachstum der Volkswirtschaft bedingt eine immer engere Verflechtung ihrer einzelnen Zweige. Dieser Prozeß ist von einer ständigen strukturellen Neuorientierung der Volkswirtschaften begleitet, derzu folge Produktionskapazitäten und Wirtschaftszweige neu entstehen, expandieren und stagnieren bzw. verschwinden.

Diese Entwicklung greift in wachsendem Maße über die nationalen Grenzen hinaus. Hierbei nimmt die internationale Verflechtung von Produktionskapazitäten und Wirtschaftszweigen die verschiedensten Formen an. Neben dieser zunehmenden Verflechtung der Märkte sind heute mannigfache Bestrebungen im Gange, durch Abkommen und gezielte Maßnahmen die Volkswirtschaften der einzelnen Länder in ein noch engeres Verhältnis zueinander zu bringen. Die Fragen des wirtschaftlichen Wachstums, der Währungsstabilität, Zahlungsbilanz, internationalen Liquidität, Beschäftigung, sozialen Sicherheit usw. sind weitgehend internationalisiert. Deutlich beginnen sich Ansätze für eine internationale Wirtschaftspolitik abzuzeichnen.

Allen diesen Tendenzen und Bemühungen steht die Landwirtschaft als ein ernstes Problem entgegen: Mit fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung vor allem der Industrieländer ist sie in eine unheilvolle Isolierung geraten. Auf den Binnenmärkten sinkt ihr Anteil am Sozialprodukt und verstärken sich die Forderungen nach Subventionen. Auf den Weltmärkten verzerren sich immer mehr die Preise ihrer Produkte und wächst das Ungleichgewicht auf ihren Warenmärkten. Während im nationalen Raum eine wachsende Kooperation der wirtschaftlichen Kräfte zu beobachten ist, die auch die herkömmlichen sozialen Spannungen mehr und mehr beseitigt, wird die Landwirtschaft immer stärker zum Außenseiter des wirtschaftlichen Wachstums und der öffentlichen Meinung. Im internationalen Raum gibt sie den Bemühungen um eine Intensivierung des Außenhandels, Harmonisierung der Interessen und intensiveren Verflechtung der Volkswirtschaften zahlreiche und bisher ungelöste Probleme auf.

Im folgenden werden die verschlungenen Wege des Agrarprotektionismus der letzten Jahrzehnte insoweit skizziert, als es für die Darstellung der Rolle nützlich erscheint, welche die Landwirtschaft in der wirtschaftlichen Expansion der Volkswirtschaften gespielt hat und heute noch spielt. Dabei wollen wir die Maßnahmen der letzten Jahre (etwa ab 1962/63) nicht berücksichtigen, um die Übersicht über den Trend des Agrarprotektionismus nicht zu verlieren. Das gilt auch für die Maßnahmen, die im Rahmen der Agrarpolitik der EWG getroffen wurden und dem Schutze der Landwirtschaft ihrer sechs Mitgliedsstaaten dienen. Sie wurden an anderer Stelle ausführlich behandelt¹. Die Probleme der Landwirtschaft in den industrialisierten sozialistischen Ländern, vor allem der Sowjetunion, sind zwar ebenso akut wie in den Marktwirtschaften, zeigen aber einen gänzlich anderen Charakter. Ihre Darstellung bedarf einer gesonderten Behandlung.

I. Die Isolierung der Landwirtschaft auf den Binnenmärkten

Die Landwirtschaft als Außenseiter im Wachstumsprozeß

Bis zum Beginn der modernen Industrialisierung im vorigen Jahrhundert war die Landwirtschaft die tragende Säule der Produktion und des Handels. Ihre vorrangige Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft wurde allgemein anerkannt. Adam Smith hielt sie für „die nützlichste aller Künste“. Die von den französischen „Ökonomisten“ verkündete Lehre von der Landwirtschaft als einziger, wirklich produktiver Wirtschaftszweig lebte in Abwandlungen fort. Die Landwirtschaft war der Ernährer der Bevölkerung im Frieden und entschied über den Ausgang der Kriege.

Zwischen und schließlich auch nach den zwei Weltkriegen ändert sich das Bild. Die Landwirtschaft verliert im Bewußtsein der stark expandierenden Industriegesellschaft ihre erstrangige Bedeutung. Die Diskussion über die konjunkturelle Stabilität, in der das schwankende landwirtschaftliche Einkommen eine zentrale Stellung einnahm, wird von der Erörterung wirtschaftlichen Wachstums überschattet, die das Augenmerk auf die gewerbliche Produktion lenkt. Die Lebensformen nehmen städtischen Charakter an. Das aus den Notjahren erwachsene Mißtrauen zwischen Stadt und Land hinterläßt seine Spuren. In einzelnen Ländern — wie vor allem in Deutschland — schwindet das Interesse der Wirtschaftswissenschaften an den Problemen der Landbauwissenschaften; der klassische Produktionsfaktor „Boden“ wird

¹ Vgl. hierzu Hans-Broder Krohn: Agrarpolitik für Europa. Agrarwirtschaft, Sonderheft 15, 1962.

durch neue Begriffe ersetzt. Unzählig sind die Symptome für den Umschwung in der öffentlichen Meinung.

Im Gegensatz zu vielen anderen Wirtschaftszweigen, die infolge der Umstrukturierung der Wirtschaft in Schwierigkeiten kommen, sind jedoch die Schutzzinteressen der Landwirtschaft in den meisten westlichen Industrieländern mit bemerkenswerter innenpolitischen Effizienz vertreten. Den straff organisierten berufsständischen Organisationen erwächst aus verschiedenen Gründen ein beträchtlicher politischer Einfluß.

Die Stimmen- und Sitzverteilung erfolgt in der Regel nach Wahlkreisen, Ländern und Bundesstaaten. Deshalb reflektiert das Majoritätsprinzip in den parlamentarischen Regierungsformen vielfach nicht so sehr die Mehrheit der Bevölkerungsgruppen, sondern die Mehrheit der agrarisch orientierten Gebiete. Auch stützen sich die Programme zahlreicher Regierungen auf die konservative Landbevölkerung, um die auch die Opposition wirbt. Einige Regierungsparteien fürchten den Abfall ihres „landwirtschaftlichen Flügels“ und somit die Zersplitterung ihrer Partei.

Das Problem der Landwirtschaft ist — nach Bevölkerungsgruppen betrachtet — in den entwickelten Industrieländern das Problem einer Minderheit, die ohnehin ständig weiter schrumpft. Aber wie viele Probleme einer Minorität, so betrifft auch dieses die gesamte Volkswirtschaft, und seine Lösung ist für die moderne Industriegesellschaft in ihrer Gesamtheit von entscheidender Bedeutung.

E i n i g e g r u n d s ä t z l i c h e P r o b l e m e d e r L a n d w i r t s c h a f t

Die Landwirtschaft ist in dem Wettlauf aller Wirtschaftszweige um den maximalen Produktivitätszuwachs durch eine Reihe von ökonomischen und außer-ökonomischen Faktoren benachteiligt. Dazu zählen die Abhängigkeit vom Boden und vom Klima, die Ernteschwankungen und begrenzte Lagerfähigkeit der Produkte, der organische Charakter der Produktion, der die Technisierung behindert, ferner die Verbindung verschiedener Produktionszweige und die sich daraus ergebende Kuppelproduktion und vieles andere mehr.

Alle diese Faktoren kann die gewerbliche Produktion ganz oder weitgehend isolieren. Für sie sind die Produktionsbedingungen nicht durch die natürlichen Verhältnisse vorbestimmt, sondern selber Objekt der Planung und Umgestaltung. Fraglos wirken diese verschiedenen Produktions- und Umweltbedingungen recht unterschiedlich auf die Haltung, den Unternehmungsgeist und die Beweglichkeit der selbstständig und unselbstständig Beschäftigten in Industrie und Landwirtschaft ein.

Aber auch die Kapitalintensität — das Verhältnis von investiertem Kapital pro Beschäftigten — ist in der Landwirtschaft niedriger als in der Industrie. Langfristig ist die Umschlaghäufigkeit des Kapitals geringer und damit auch der Kapitalertrag. Die geringe Umschlagshäufigkeit wiederum ist unter anderem auch durch die mangelhafte Kapazitätsausnutzung bedingt, welche wegen der natürlichen Produktionsbedingungen (Ernterhythmus, Klima usw.) nur in Grenzen verbessert werden kann.

In entwickelten Volkswirtschaften ist die Nachfrageelastizität für Agrarprodukte in bezug auf das Einkommen gering. Die Nachfrage hält nicht mit dem wachsenden Einkommen Schritt und verlagert sich auf die Güter und Dienstleistungen der übrigen Wirtschaftszweige. Von der niedrigen Nachfrageelastizität aus werden die engen Grenzen deutlich, die der Ausdehnung des agrarischen Produktionsvolumens gesetzt sind.

Es kommt hinzu, daß die europäische Betriebsstruktur vorwiegend durch Klein- und Mittelbetriebe geprägt ist. Allein auf Frankreich und die BRD entfallen annähernd so viele Betriebe wie auf die USA.

Anteil der Betriebsgrößen in vH aller Betriebe

| Betriebsgröße (ha LN) | BRD (1959) | Frankreich (1955) | Dänemark (1959) | Niederlande (1959) |
|--------------------------|---------------|----------------------|--------------------|-----------------------|
| 1— 5 | 48 | 30 | 19 | 38 |
| 5—10 | 25 | 22 | 28 | 27 |
| 10—20 | 19 | 25 | 17 | 23 |
| 1—20 | 92 | 77 | 69 | 88 |

Quelle: Hans-Broder Krohn und Günther Schmitt: Agrarpolitik für Europa. Agrarwirtschaft (Sonderheft Nr. 15), 1962.

Die bisherige Abwanderung der Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft, namentlich seit dem zweiten Weltkrieg, betraf in erster Linie die familienfremden Arbeitskräfte in den größeren Betrieben über 10 ha. In den Kleinbetrieben unter 10 ha verblieben praktisch nur die Familienarbeitskräfte. Hier ist aber mit einer weiteren Abwanderung in dem bisherigen Ausmaße nur dann zu rechnen, wenn in wachsendem Maße die Kleinbetriebe aufgelöst, in größere Betriebe überführt oder zu Nebenerwerbsbetrieben verwandelt werden. Aber auch die Mittel- und Großbetriebe werden ihre Produktionsstruktur verbessern müssen, um ihre Einkommenskapazität zu erhöhen. Mit anderen Worten, die Anpassung seitens der Landwirtschaft an die Veränderungen in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren der Wirtschaft machen in Westeuropa strukturelle Reformen unvermeidlich.

Während in vielen europäischen Ländern die Landwirtschaft weitgehend alten Traditionen anhing und durch bestehende Erbfolgegesetze die landwirtschaftliche Nutzfläche weiter zersplitterte, lenkten die Vereinigten Staaten, Kanada, Australien und Neu-Seeland ihre wachsenden Investitionen vor allem auch in die Landwirtschaft. Sie wurde auf Grund ihrer günstigen Betriebsstruktur (Großbetriebe) rechtzeitig Nutznießer zahlreicher technischer Innovationen. Außerdem konnten die Nutzflächen zahlreicher Betriebe bedeutend vergrößert werden. Schließlich führten die internationalen Wanderungen der Landwirtschaft Millionen von Arbeitskräften zu, die ihre Kenntnisse mit neuen Methoden der Produktion verbanden. In diesen Ländern hat die Expansion der landwirtschaftlichen Erzeugung die industrielle Expansion begleitet oder hat sie sogar geprägt. Die Landwirtschaft war dort niemals „Wartesaal der wirtschaftlichen Entwicklung“.

Neben die inneren Anpassungsschwierigkeiten der europäischen Landwirtschaft trat noch der Druck von außen, den die entwickelten Agrarexportländer mit ihrem umfangreichen und preisgünstigen Angebot auf den Weltmarkt ausübten. Die problematische Lage, in der sich heute die europäische Landwirtschaft befindet, resultiert deshalb nicht nur strukturell aus der europäischen Industrialisierung. Sie ist insbesondere auch dadurch entstanden, daß die durchgreifenden Veränderungen im gewerblichen Sektor nicht von Anfang an auch die Landwirtschaft erfaßten, sondern vielmehr zur Verstärkung des Agrarprotektionismus führten.

Eine gewisse Ausnahme stellt Dänemark dar, das nach der Weltwirtschaftskrise unter beträchtlichen Opfern seine Landwirtschaft mit strukturellen Reformen den veränderten Verhältnissen anpaßte und bis in die jüngste Zeit auf umfangreiche Schutzmaßnahmen (vor allem Außenschutz) verzichten konnte.

Die Landwirtschaft hält im wirtschaftlichen Wachstum nicht Schritt

Die dargelegten Gründe hindern die Landwirtschaft daran, mit der Expansion im gewerblichen Sektor Schritt zu halten. Sie befindet sich deshalb in einem „relativen Schrumpfungsprozeß“, dessen Ende heute noch nicht abzusehen ist. Dieser Prozeß äußert sich in der Abwanderung der Arbeitskräfte und dem sinkenden Beitrag zum Volkseinkommen².

² Bruce F. Johnston and John W. Mellor: Agriculture in Economic Development. Amer. Econ. Rev. Bd. 51 (1961) Nr. 4. S. 567 ff.

Die Abwanderung der Arbeitskräfte bei steigendem Volkseinkommen ist eine bekannte Erscheinung. Während in den Vereinigten Staaten der Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an der Gesamtheit der Beschäftigten etwa 8 vH beträgt, so beläuft sich der Anteil in Westeuropa auf etwa 20 bis 25 vH, in den Entwicklungsländern auf etwa 70 vH. Die enge Korrelation zwischen steigendem Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten und sinkendem Pro-Kopf-Einkommen ist — von Land zu Land — seit Jahrzehnten zu beobachten. Im folgenden werden fünf Länder aufgeführt, deren Pro-Kopf-Einkommen jeweils etwa die Hälfte des vorangehenden Landes beträgt.

**Pro-Kopf-Einkommen und Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten
in vH aller Beschäftigten im Jahre 1960**

| | Pro-Kopf-Einkommen (in \$) | Anteil landw. Beschäftigter (in vH) |
|-------------|-------------------------------|--|
| USA | 2 307 | 8 |
| BRD | 1 010 | 14 |
| Italien | 446 | 20 |
| Philippinen | 165 | 64 |
| Indien | 64 | 72 |

Quelle: Errechnet aus nationalen Statistiken sowie aus UN: Statistical Yearbook 1961, New York 1961, für das Einkommen. OECD: Note sur l'agriculture et l'objectif de croissance, Paris 1962 (hektografiert).

Die Angaben schließen die Forst- und Fischwirtschaft mit ein. Der Trend ist klar erkennbar. Vom Standpunkt der Beschäftigten aus gesehen, bieten die anderen Wirtschaftszweige nicht nur relativ höhere Einkommen, sondern auch neue Arbeitsplätze mit Arbeitsbedingungen, die überwiegend als attraktiver angesehen werden.

Die Abwanderung nimmt auch in den letzten Jahren mit unvermindelter Stärke ihren Fortgang. Nach vorsichtigen Schätzungen wird sie 1956 bis 1971 in den Ländern der EWG mindestens 25 vH, d. h. etwa 3 Millionen landwirtschaftlich Beschäftigter betragen. In wachsendem Maße verwandeln sich frühere Haupterwerbsbetriebe zu Nebenerwerbsbetrieben und Wohnstätten für die gewerblich Beschäftigten.

Die Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommens darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß in den einzelnen Ländern beträchtliche Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft bestehen³. In der Bundesrepublik gilt das zwar hauptsächlich

³ Günther Schmitt: Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß. Agrarwirtschaft, 1960. S. 336 ff.

nur für die kleineren Familienbetriebe, in Frankreich jedoch auch für die größeren Betriebe und vor allem auch für Familienbetriebe und geschäftsmäßig geführte Farmen. Die zu beobachtenden regionalen Unterschiede sind in Italien noch deutlicher, wo der Süden des Landes natürliche Benachteiligung und ungewöhnlich große Besitzungen aufweist.

Die Einkommensunterschiede sowie eine Reihe anderer Faktoren verlangsamten den Prozeß der Abwanderung auf breiter Front. Zu diesen Faktoren zählt vor allem die Immobilität vieler landwirtschaftlich Beschäftigter. Hierfür sind die verschiedensten Gründe anzuführen: mangelnde Verkehrsverbindungen, ungenügende Berufsausbildung, fehlende finanzielle sowie psychologische Voraussetzungen und dergleichen mehr. Es kommt hinzu, daß gerade bei vielen Grenzbetrieben die Immobilität besonders groß ist. Zu diesen zählen die kleinen Familienbetriebe: Bei steigendem Einkommen übernehmen sie nicht neue Produktionsmethoden, weil die verschiedensten Voraussetzungen hierzu fehlen; bei sinkendem Einkommen dagegen scheiden sie nicht aus, sondern senken ihren Lebensstandard.

Die Bedeutung der Abwanderung für die Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen wird durch den sinkenden Anteil der Landwirtschaft am Volkseinkommen unterstrichen.

**Sinkender Anteil der Landwirtschaft am Volkseinkommen
(in vH)**

| | Jahr | Anteil | Jahr | Anteil |
|-------------|---------|--------|---------|--------|
| USA | 1904—13 | 17 | 1947—54 | 7 |
| Niederlande | 1931 | 16 | 1947—54 | 13 |
| Frankreich | 1908—10 | 35 | 1949 | 23 |

Quelle: Simon Kuznets: *Economic Development and Cultural Change*. Chicago 1957.

Auch für andere Industrieländer läßt sich eine ähnlich fallende Tendenz für den Anteil der Landwirtschaft am Volkseinkommen konstatieren. Wenn das landwirtschaftliche Einkommen nicht relativ, d. h. im Verhältnis zur Entwicklung des Volkseinkommens, sinken soll, so muß der Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an allen Beschäftigten ebenso stark sinken wie der Anteil der Landwirtschaft am Volkseinkommen. Dies ist in den vergangenen Jahrzehnten nicht der Fall gewesen, weshalb das landwirtschaftliche Einkommen eine wachsende Disparität im Verhältnis zu den übrigen Sektoren der Wirtschaft aufweist.

Die heutige Situation ist folgendermaßen gekennzeichnet:

**Anteil der landwirtschaftlich Beschäftigten an allen Beschäftigten
und Beitrag der Landwirtschaft zum Volkseinkommen im Jahre 1960**

| Land | Anteil der Beschäftigten (vH) 1 | Beitrag zum VE (vH) 2 | Verhältnis von Beitrag zu Anteil (1 : 2) 3 |
|----------------------|--|--------------------------------|---|
| USA | 8 | 4 | 2,0 |
| BRD | 14 | 7 | 2,0 |
| Frankreich | 23 | 10 | 2,3 |
| Italien | 30 | 20 | 1,5 |
| Indien ^{a)} | 74 | 48 | 1,5 |
| Türkei ^{a)} | 77 | 42 | 1,6 |

^{a)} 1956.

Quelle: Errechnet aus nationalen Statistiken sowie aus UN: Statistical Yearbook 1961. a.a.O.

Das für das landwirtschaftliche Einkommen entscheidende Verhältnis in Rubrik 3 ist für die Industrieländer keineswegs günstig. Dabei muß berücksichtigt werden, daß ohne die jahrzehntelangen Schutzmaßnahmen und geleisteten Subventionen, die in Rubrik 2 enthalten sind, das Verhältnis noch wesentlich ungünstiger ausfallen würde. Andererseits haben einige Länder entweder durch drastische Reduzierungen ihrer landwirtschaftlichen Beschäftigten oder aber durch eine durchgreifende Anpassung der landwirtschaftlichen Erzeugung an die neuen Bedingungen ihr Verhältnis von Beitrag zu Anteil (Rubrik 3) günstig gestalten können. So hat es für Dänemark den Wert von 1,4. für Großbritannien 1,0 und für Neuseeland sogar 0,9 angenommen.

Beide Wege, die Reduzierung der Beschäftigtenzahl und die Anpassung, zeigen für die Zukunft eine Lösung des Agrarproblems auf, wenn man auf wachsende Subventionen und Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten einer permanent notleidenden Landwirtschaft verzichten will. Für die Anpassung sind jedoch wegen der niedrigen Nachfrageelastizität enge Grenzen gezogen, wenn man die Gesamtheit der westlichen Industrieländer in Betracht zieht. Im Durchschnitt entfällt nur noch ein Drittel der privaten Ausgaben auf Nahrungsmittel, und im letzten Jahrzehnt ist der Anteil in den meisten Ländern noch weiterhin gefallen.

**Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel
(in vH der gesamten privaten Konsumausgaben)**

| | 1948 | 1960 |
|----------------|------|------|
| USA | 27 | 22 |
| Dänemark | 29 | 25 |
| Belgien | 30 | 28 |
| Italien | 53 | 45 |

Quelle: UN: Statistical Yearbook 1961. a.a.O.

Tatsächlich gibt die kommerzielle Nachfrage auf den Weltmärkten wenig Spielraum für die Ausdehnung der Produktion in einem Umfang, wie es zur Beseitigung der Einkommensparitäten notwendig wäre. Damit bleibt die Lösung des Agrarproblems vor allem auch mit der weiteren Abwanderung landwirtschaftlich Beschäftigter verknüpft. Die Stärke und Kontinuität der Abwanderung hängt natürlich auch von dem Angebot neuer Arbeitsplätze in den übrigen Wirtschaftszweigen ab. Anhaltende wirtschaftliche Rezessionen würden diesen Prozeß, der in fast allen Industriestaaten in vollem Gange ist, aufhalten.

Der Schutz der Landwirtschaft

Schon im 19. Jahrhundert ist das landwirtschaftliche Einkommen infolge ständiger und mitunter drastischer Schwankungen der Agrarpreise instabil gewesen. Die Vielzahl der Anbieter, von denen niemand von sich aus stabilisierend auf die Preise einwirken konnte, das Fehlen geeigneter Vertriebs- und Lagerorganisationen und die weitgehend unelastische Nachfrage verstärkten den Ruf nach staatlichen Interventionen. Allerdings hatte der Liberalismus auch auf dem europäischen Kontinent eine so starke Verbreitung gefunden, daß sich nur zögernd das Verlangen nach staatlichen Schutzmaßnahmen durchsetzte. Der erste Weltkrieg und die Nachkriegszeit leitete mit der allgemeinen Befürwortung staatlicher Intervention und mit der wachsenden Nahrungsverknappung in zahlreichen Industriegebieten die moderne Ära des Agrarinterventionismus ein.

Als ein wesentlicher Grund für die Schutzpolitik wurde das relative Absinken des landwirtschaftlichen Einkommens angesehen⁴. Heute geben einige Länder für die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen auch soziale und soziologische Gründe an. Ein typisches Beispiel ist die Schweiz. Durch die Sicherung eines ausreichenden Einkommens soll die landwirtschaftliche Bevölkerung in ihrem Bestand erhalten bleiben. In ihr sehen die Länder die Gewähr für eine stabile Sozialstruktur und ein innenpolitisches Gleichgewicht. In den Mittelmeirländern, wo die Bereitstellung neuer gewerblicher Arbeitsplätze langsam voranschreitet, überwiegen ähnliche Motive. Die Landwirtschaft wird auch hier als „Wartesaal der wirtschaftlichen Entwicklung“ gestützt.

Auch die traditionellen Argumente für die Schutzpolitik aus nationalen Sicherheitsgründen stehen heute noch in einer Reihe von Ländern wie Großbritannien, Schweiz und Norwegen im Vordergrund. Diese und andere Länder wollen mit der Schutzpolitik auch ihre Einfuhren aus Gründen der Zahlungsbilanz verringern. Aus denselben

⁴ OEEC: Agrarpolitik in Europa und Nordamerika. Bonn 1956.

Gründen stützen andere Länder wie vor allem Frankreich und herkömmliche Exportländer wie Dänemark und Holland ihre Exporte.

Ziele der Schutzpolitik

Die vielfältigen Ziele der Schutzpolitik können auf das Bestreben zurückgeführt werden, auf das landwirtschaftliche Einkommen sowie Produktion und Verbrauch einzuwirken⁵.

Vor und während der beiden Weltkriege stand die Einwirkung auf die Produktion im Vordergrund des Interesses. Dabei spielte die Erhöhung der Produktion wegen der Nahrungsverknappung eine große Rolle. Dies gilt sowohl für die mengenmäßige Erhöhung wie auch für die Erhöhung der wirtschaftlichen Wertschöpfung durch den Ausbau der Veredlungswirtschaft. Hand in Hand damit ging die Differenzierung der Produktion. Neue Züchtungen und die Einführung neuer Sorten brachten im Verlauf dieses Jahrhunderts beachtliche Veränderungen mit sich.

Erst nach dem zweiten Weltkrieg verliert die direkte Einwirkung auf die Produktion im Rahmen der Schutzpolitik an Bedeutung. Nur relativ wenige Länder stellten für die gesamte Agrarproduktion noch umfassende Produktionsziele auf. So wurde in Großbritannien das Ziel verfolgt, die Agrarproduktion gegenüber dem Vorkriegsstand zu verdoppeln. Angesichts der starken Produktionssteigerung während des Krieges — sie ist in den meisten Ländern zu beobachten — bedeutete dies allerdings nur eine geringe weitere Erhöhung der Produktion. Österreich verfolgte mit seinem Produktionsziel einen Selbstversorgungsgrad für Nahrungsmittel von etwa 90 vH. Nur Schweden machte es sich zum Ziel, seine landwirtschaftliche Erzeugung zu verringern, zumal bei Nahrungsmitteln sich gewisse Überschüsse bildeten.

Weit verbreitet sind dagegen Produktionsziele für die Erzeugung einzelner Produkte. Viele Länder versuchten sehr bald, nach dem zweiten Weltkrieg die Produktion von den gesättigten Warenmärkten auf solche Produkte zu lenken, für die der Binnenmarkt noch einen ausreichenden Absatz gewährleistete (so vor allem Futter und Futtermittel; Ölfrüchte in Frankreich usw.). Wegen des wichtigen Beitrages, den die Landwirtschaft für das Volkseinkommen der Mittelmeerländer leistet, streben diese Länder eine generelle Erhöhung der Produktion ihrer traditionellen Exporterzeugnisse an.

Die Schutzpolitik der Industrieländer richtet sich heute in erster Linie auf die Stützung des landwirtschaftlichen Einkommens. In einzelnen Ländern ist die Forderung, das landwirtschaftliche Durch-

⁵ OEEC: Landwirtschaftliche Preis- und Einkommenspolitik in Europa und Nordamerika. Bonn 1958. S. 28 ff.

schnittseinkommen dem Einkommen vergleichbarer Gruppen in anderen Wirtschaftszweigen anzugleichen, gesetzlich verankert⁶.

Die Schwierigkeiten, bestehende Einkommensdisparitäten zu berechnen, sind bekanntlich groß. Nicht immer wird zwischen dem Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten und dem Pro-Kopf-Einkommen der ländlichen Bevölkerung unterschieden. Auch die Frage, was unter „vergleichbaren Gruppen“ generell und im Hinblick auf den Status der Beschäftigten (gelernte, ungelernte Beschäftigte) zu verstehen ist, bereitet Schwierigkeiten. Eingedenk dieser Probleme sowie der Fraglichkeit eines jeden sogenannten „repräsentativen“ Querschnitts geben wir folgende Prozentzahlen an, die nach dem Einkommen in den Landeswährungen errechnet wurden:

**Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten in vH der
Einkommen der in der Industrie Beschäftigten
(1958)**

| | |
|----------------------------------|----|
| Schweden | 72 |
| Dänemark | 75 |
| Bundesrepublik Deutschland | 81 |
| Belgien | 82 |

Quelle: Errechnet aus UN (ECE): Economic Survey for Europe in 1960. Genf 1961.

Die Angaben beziehen sich auf männliche Beschäftigte in ländlichen Bezirken. Selbstverständlich bleibt hier der für die Einkommensdisparität wichtige Vergleich zwischen dem Kapitaleinkommen in Landwirtschaft und Industrie unberücksichtigt.

Die Bemühungen, direkt auf eine Steigerung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Erzeugnisse hinzuwirken, sind im allgemeinen weniger deutlich. Verschiedene Länder versuchen, den Verbrauch einzelner Produkte wie Milch, Molkereierzeugnisse, Obst usw. anzuregen. Hier spielt auch der Wunsch, den Ernährungsstandard der Bevölkerung zu verbessern, eine wichtige Rolle. Die Tatsache, daß in einigen Ländern der qualitative Ernährungsstandard und die Verfeinerung der Nahrungsgewohnheiten im Vergleich mit dem Pro-Kopf-Einkommen relativ niedrig ist (z. B. Bundesrepublik), ist noch nicht zum Gegenstand einer gezielten Verbrauchspolitik geworden. Überhaupt ist bisher die Politik des Verbrauchs noch schwach entwickelt und wird von verschiedenen Institutionen ohne eine sinnvolle Koordinierung praktiziert.

Die weitverbreiteten Verbrauchersubventionen kommen sowohl den Verbrauchern wie auch den Erzeugern zugute. Mit der wachsenden Bedeutung der Lebenshaltungskosten als Objekt der Wirtschaftspolitik haben diese Subventionen an Bedeutung gewonnen. Jedoch ist heute

⁶ OEEC: Suite des études sur les politiques agricoles. Paris 1960.

vielfach ihr Ursprung in der Lohn- und Sozialpolitik und weniger in der Agrarpolitik der Länder zu suchen.

Formen und Umfang der Schutzhpolitik⁷

Zur Stützung des landwirtschaftlichen Einkommens stehen drei verschiedene Maßnahmen zur Wahl: 1. Preisstützung, 2. Subventionierung der Produktionskosten und 3. direkte Einkommenssubventionen.

1. Am weitesten verbreitet ist das System der Preisstützung, meistens gekoppelt mit Einfuhrbeschränkungen. Im Gegensatz hierzu führten Großbritannien und teilweise auch die Niederlande das System der Ausgleichszahlungen aus Haushaltsmitteln bei freien Importen ein. Diese Zahlungen überbrücken die Differenz zwischen den Importpreisen und den vom Staat garantierten (höheren) Preisen.

Beim erstenen System finanzieren die Konsumenten die Preisstützung, beim letzteren die Gesamtheit der Steuerzahler. Dem erstenen werden leichtere Handhabung und geringere Verwaltungskosten zugeschrieben, dem letzteren größere Klarheit des Systems und Übersichtlichkeit für politische Entscheidungen.

Durch die Preisstützung, deren Kosten nicht nur die Inländer, sondern auch die ausländischen Exporteure tragen, werden die inländische Produktion ausgedehnt und in zunehmendem Maße Importe substituiert. Im Verlauf dieser Entwicklung beginnen sich dann — wie heute in den USA und Westeuropa — Überschüsse abzuzeichnen.

Will man die Preisstützung auf die Mengen des Inlandsbedarfs beschränken, so sinken die landwirtschaftlichen Einkommen. Deshalb werden in der Regel die Preise auch dann weiterhin gestützt, wenn die Produktion den Inlandsbedarf überschreitet; Exportsubventionen und Dumping sind die Folge hiervon.

Die Preisstützung mit Ausgleichszahlungen mag diese Entwicklung ein wenig verzögern, weil die Inlandspreise niedrig bleiben. Aber letztlich führt auch sie zu Beschränkung der Importe, deren Umfang weitgehend von der Angebotselastizität der ausländischen Exporteure bestimmt wird. Überhaupt unterscheiden sich beide Systeme sehr wenig im Hinblick auf ihre binnengewirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Konsequenzen.

2. Schutzmaßnahmen wurden in den meisten westeuropäischen Ländern auch durch die Subventionierung der Produktionskosten

⁷ OEEC: Agrarstruktur, Marktregelung, Preisstützung. Bonn 1959; Tendances des pratiques agricoles depuis 1955. Paris 1961.

durchgeführt. Eine bekannte Form ist die Verbilligung des Mineraldüngers mit Hilfe von Haushaltsmitteln. Die Erhöhung der Flächenproduktivität kann zahlreiche unerwünschte Entwicklungstendenzen zur Folge haben und die Unrentabilität landwirtschaftlicher Betriebe verschleieren.

In Ländern, in denen der Düngemittelverbrauch ohnehin sehr hoch ist, können schließlich die gesamten Kosten für Düngemittel größer sein als der Ertragszuwachs; das tritt allerdings bei Subventionierung der Düngemittelkosten und Preisstützung oder Preisschutz auf den Warenmärkten nicht klar zutage. Der Arbeitskräfteabzug aus der Landwirtschaft wird verzögert, was dagegen bei einer Subventionierung von Rationalisierungsmaßnahmen wie Mechanisierung und von sonstigen Anlageinvestitionen nicht der Fall wäre.

Hier bilden die südeuropäischen Länder eine Ausnahme. Der Düngemitteleinsatz ist relativ gering, die Absatzmöglichkeiten auf den Binnen- und Exportmärkten für Agrarprodukte relativ günstig. Dagegen sind der gewerblichen Wirtschaft in ihrer Fähigkeit, Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft aufzunehmen, recht enge Grenzen gesetzt.

3. Direkte Einkommenssubventionen werden heute in Westeuropa praktisch überhaupt nicht angewandt, obwohl sie als Schutzmaßnahmen eine Reihe von Vorteilen aufweisen. So verursachen sie keine schweren Störungen im Außenhandel; die inländische Produktion wird durch sie nur in begrenztem Umfang gesteigert.

Während direkte Einkommenssubventionen nicht zu schwerwiegenden ökonomischen Störungen führen, bleiben ihre sozialpolitischen Konsequenzen — im Gegensatz zu den übrigen Stützungsmaßnahmen — im Griff der staatlichen Schutzpolitik. Das zeigen die Einkommenssubventionen in Schweden, die dort für Kleinbetriebe angewendet werden.

Trotz der Vorzüge dieser Stützpolitik ist die Abneigung der nationalen Bauernverbände gegen direkte Einkommenssubventionen und ihre Bevorzugung der Preisstützung und Subventionierung der Produktionskosten weit verbreitet. Auch in anderen Wirtschaftszweigen und in anderen Epochen hat sich die Anwendung „offener“ Subventionen in der Regel als politisch schwer durchführbar erwiesen, weil die subventionierten Wirtschaftszweige an dem Rentabilitätsprinzip festzuhalten trachten, auch wenn es sich nur noch um eine „Treibhaus-Rentabilität“ handelt.

Exkurs: Methoden der Preisstützung

Die Methoden der Preisstützung haben sich in den Ländern Westeuropas und Nordamerikas so unterschiedlich entwickelt, daß sie hier

gesondert skizziert werden sollen. Die Preisstützung erfolgt in der Regel durch den Staat mit eigenen oder kontrollierten Organen für ein oder mehrere Produkte während eines oder mehrerer Jahre. In Dänemark beispielsweise sind die hochentwickelten Genossenschaften und in den Vereinigten Staaten Organisationen der Produzenten eingeschaltet. Die Höhe des festgesetzten Preises richtet sich nach verschiedenen Maßstäben und Kriterien.

In einigen Ländern wurden nach dem zweiten Weltkrieg die Produktionskosten bestimmter Betriebe zugrunde gelegt. In Belgien und Luxemburg sind nicht die Kosten repräsentativer oder ausgewählter Betriebe der Ausgangspunkt für die Preisfixierung gewesen, sondern ein ausreichendes Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten. Zu diesem Zweck werden Preise für einzelne Produkte auf Grund der bestehenden Kostenspannen und gewünschten Gewinnspannen errechnet und festgesetzt. Ebenso können auch Kosten- und Ertragsverhältnisse im gesamten Agrarsektor maßgebend sein wie das etwa in Großbritannien und Norwegen üblich wurde. Schließlich finden sich im Gegensatz zu Preisfixierungen, wie sie in weniger entwickelten Ländern für einzelne Produkte von Fall zu Fall durchgeführt werden, verschiedene Formen der automatischen Preisfixierung.

In den letzten Jahren haben die Länder auf Grund der verschiedenen Erfahrungen, die sie mit den Methoden der Preisstützung gemacht haben, ihre Methoden geändert. So ging Frankreich zu einer Preisfestsetzung in regelmäßigen Abständen für die wichtigsten Produkte über, wobei die inflationären Tendenzen einer automatischen Koppelung der Preise an die Entwicklung der Kosten weitgehend beseitigt werden sollten. Norwegen und Schweden haben die Intervalle der Preisfixierung auf drei und sechs Jahre ausgedehnt. Auch Kanada und Großbritannien praktizieren inzwischen eine langfristig orientierte Preisfixierung, Kanada mit garantierten Minimalpreisen und Großbritannien mit einer langfristig nach unten begrenzten Stützungspolitik. Schließlich haben auch die Niederlande die Kostenverhältnisse bestimmter Produktionsbetriebe für die Preisfixierung zugrunde gelegt.

Die Preisstützung wird in zahlreichen Fällen nur für eine gewisse Menge von Produkten angewendet. Das gilt beispielsweise für die Preisstützung in Kanada für Schweinefleisch und Eier, in Holland für Milch und Zucker sowie in Belgien und Irland für Weizen. Dabei ist man häufig von Stützungskäufen seitens des Staates zu direkten Kompensationszahlungen übergegangen, wie in Kanada für Schweinefleisch und Eier sowie in Großbritannien für Kartoffeln und Eier. Die in der Bundesrepublik bekannte Subventionierung der Produktionsmittel ist während der letzten Jahre auch in anderen Ländern in wachsendem

Maße angewendet worden. In den Vereinigten Staaten wird das Verfahren der Anbaubeschränkung mit Preisstützung gekoppelt.

Grundpreise: Sie werden häufig vor der Saison als Mindestpreise zur Verhinderung eines völligen Preisverfalls eingesetzt.

Höchst- und Mindestpreise: Sie begrenzen das Preisband, innerhalb dessen die Preise sich frei bewegen sollen. Häufig sind damit außenwirtschaftliche Maßnahmen verknüpft: Übertritt (unterschreitet) der Preis das Preisband, so werden die Einfuhren (Ausfuhren) erhöht.

Richtpreis: Hier wird bewußt eine gewisse Beweglichkeit der Preise in Rechnung gestellt. Häufig hat der Richtpreis den Festpreis abgelöst.

Garantiertes Festpreis: Typisches starres Mittel der Preisstützung. Er wird zusammen mit Subventionen, Ausgleichszahlungen, Absatzgarantien usw. festgesetzt. Vielfach hat er nur für bestimmte Mengen Gültigkeit.

Förderung des Absatzes

Schon im 19. Jahrhundert wurden die Bemühungen um die Verbesserung der Absatzwege und einen höheren Anteil der Erzeuger an den Handelsspannen intensiviert. In neuerer Zeit wurde angesichts der Absatzschwierigkeiten auf zahlreichen Warenmärkten in einigen Ländern das Vermarktungssystem reorganisiert.

Zwei Ziele hat die Förderung des Absatzes zur Grundlage gehabt: höhere Beteiligung an den Handelsspannen bzw. Errichtung eigener Vertriebssysteme und die Stabilisierung der Märkte. Heute sind in den meisten Ländern Westeuropas private und genossenschaftliche Verarbeitungs- und Vertriebsorganisationen nebeneinander anzutreffen. Insbesondere haben sich die genossenschaftlichen Einrichtungen für bestimmte Produkte wie Milch und Wein bewährt. In einer Reihe von Ländern — BRD, Holland, Skandinavien, Großbritannien und Vereinigte Staaten — überwiegen die genossenschaftlichen Vertriebssysteme für eine Vielzahl von Produkten. Nicht selten gaben die Regierungen Hilfestellung für die Gründung genossenschaftlicher Absatzorganisationen.

Die Stabilisierung der Märkte ist eine wichtige Voraussetzung für die Preisstützungspolitik. Sie wird vielfach durch eine Zusammenarbeit genossenschaftlicher Organisationen mit privaten Händlern angestrebt. Einige Länder errichteten staatliche Institutionen, so z. B. die Einfuhr- und Vorratsstellen in der Bundesrepublik, „Interlait“ in Frankreich, „Fonds“ in Österreich usw. Sie nehmen überschüssige Mengen auf und regulieren mitunter auch die Einfuhr.

Umfang der Marktbeeinflussung

Im Zusammenhang mit den vielfältigen Maßnahmen, welche die Länder zum Schutz der Landwirtschaft ergriffen haben, entsteht die

Frage nach dem Ausmaß der Wirkungen dieser Maßnahmen für die Landwirtschaft und die gesamte Volkswirtschaft. Diese Frage ist, sofern die Länder miteinander verglichen werden sollen, außerordentlich schwierig zu beurteilen. Gewisse Anhaltspunkte liefert der Umfang der Marktbeeinflussung, der in den einzelnen Ländern zu beobachten ist. Dabei verstehen wir unter Marktbeeinflussung diejenigen Maßnahmen, die von mehreren Anbietern zur Beeinflussung des Marktmechanismus bzw. der Marktdaten (Preise, Mengen usw.) durchgeführt werden. Dazu zählen auch Maßnahmen, welche die Produktionskosten beeinflussen und damit die Marktlage des Betriebes. Maßgeblich für die Einflußnahme der Anbieter auf dem Markt ist die in Europa vorherrschende Betriebsgrößenstruktur⁸.

In allen entwickelten Ländern hat seit der Agrarkrise von 1929 bis 1931 der Ausbau und die Intensivierung der Schutzpolitik einen kontinuierlichen Verlauf genommen, der eine nicht zu unterschätzende Eigenbewegung und innere Dynamik erkennen läßt. Es sind die Schutzmaßnahmen in Ländern oder in Perioden, in denen sich das landwirtschaftliche Einkommen im Verhältnis zum Industrieinkommen günstig entwickelte, keineswegs weniger intensiv und häufig sogar intensiver ausgebaut worden als in anderen Ländern oder anderen Perioden.

Wie wenig eine verbesserte Angebotslage der Landwirtschaft die Schutzpolitik einschränkt, zeigt die Entwicklung der Bundesrepublik. Hier stieß die Landwirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg infolge der Gebietsverluste und des Einstroms von vielen Millionen Flüchtlingen, die nach und nach Beschäftigung im gewerblichen Sektor fanden, auf eine enorm steigende Nachfrage. Nicht nur die Bevölkerung hatte sich

Die verbesserte Angebotslage der Landwirtschaft in der BRD

| | Gebiet der BRD 1935—1938 | BRD 1959—1960 |
|---|-----------------------------|------------------|
| Landwirtschaftliche Nutzfläche pro Kopf der Bevölkerung (in ha) | 0,35 | 0,26 |
| Volkseinkommen (in Mrd. DM) ^{a)} | 88 | 251 |
| Produktionsertrag für Nahrungsmittel (in Mill. GE) ^{b)} | 33,2 | 45,3 |

a) Berechnet nach einem Lebenshaltungsindex 1938/1960 von 100/199.

b) Bruttobodenproduktion und tierische Produktion aus eingeführten Futtermitteln.

Quelle: Errechnet aus *Bundesministerium für Landwirtschaft und Forsten: Jahrbuch für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten*, Berlin und Hamburg 1961.

⁸ Vgl. hierzu Bernd Andreae: *Betriebsformen in der Landwirtschaft*. Stuttgart 1964. S. 46 und 49.

im Vergleich zur landwirtschaftlichen Nutzfläche stark vermehrt, sondern auch die Pro-Kopf-Einkommen stiegen nach 1948 beträchtlich.

Durch diese Entwicklung verbesserte sich die Angebotssituation der westdeutschen Landwirtschaft nach dem zweiten Weltkrieg wie in keinem anderen Industrieland der westlichen Welt. Dennoch hat die Vielfalt der Schutzmaßnahmen, ihre Intensität und die Beanspruchung des Staatshaushalts einen Umfang angenommen, wie er vor dem Kriege nicht denkbar gewesen wäre und wie er anderen westlichen Ländern in nichts nachsteht.

Für den Nachdruck, mit dem Schutzmaßnahmen gefordert werden, ist vielfach die Frage entscheidend, ob landwirtschaftlich und gewerblich Beschäftigte dicht beieinander wohnen und täglich Vergleiche zwischen ihren Einkommen und Konsumgewohnheiten ziehen können. Dies ist beispielsweise ganz besonders in den Niederlanden der Fall, wo beide Bevölkerungsgruppen auf begrenztem Raum eng nebeneinander wohnen.

Bevölkerungsdichte im Jahre 1960
(Einwohner je km²)

| | |
|-------------------|-----|
| Frankreich | 83 |
| Italien | 164 |
| Niederlande | 342 |

Quelle: UN: Statistical Yearbook 1961, a.a.O.

Die Möglichkeiten des Vergleichs für Einkommen und Status sind in dünn besiedelten Gebieten und Ländern mit hauptsächlich landwirtschaftlich bzw. gewerblich orientierten und voneinander getrennten Gebieten geringer und somit auch die sozialen Spannungen, die sich aus diesem Vergleich ergeben.

Wegen der Vielzahl der Maßnahmen ist es äußerst schwierig, den Umfang der Marktbeeinflussung zu bestimmen. Die Maßnahmen sind vielfach gar nicht quantifizierbar. Das gilt insbesondere auch für ihre ökonomischen Konsequenzen. Dennoch besteht ein Interesse daran, einen gewissen Überblick über das Ausmaß der Marktbeeinflussung zu gewinnen.

Dies soll — mit allen Vorbehalten — auf folgende Weise geschehen. (1) Zunächst soll an Hand der Vereinigten Staaten mit den absolut größten Ausgaben für den Schutz der Landwirtschaft und für Großbritannien gezeigt werden, wie sich die Kosten für Preis- und Einkommensstützung zusammensetzen. (2) Dann ist zu zeigen, daß die Marktbeeinflussung für verschiedene Produkte in Westeuropa eine unterschiedliche Intensität aufweist. (3) Ein weiterer wichtiger Faktor ist der Liberalisierungsgrad im Außenhandel der Länder und schließlich (4) die relative Überhöhung der Inlandspreise im Vergleich zu den Importpreisen.

(1) Für die Vereinigten Staaten und Großbritannien liegen für die Zeit von 1955 bis 1956 folgende Angaben über die Kosten, die den Regierungen entstanden sind, vor:

**Kosten der Einkommens- und Preisstützung
in den USA und in Großbritannien**

| | USA | Großbritannien |
|---|------------------|----------------|
| <i>Gesamte Kosten (in Mill.)</i> | \$ 2 525 | £ 339 |
| davon (in vH): | | |
| Preisstützung | 53 | 45 |
| Andere Exporthilfen | 22 ^{a)} | — |
| Subventionen für Konsumenten | 3 ^{b)} | 27 |
| Verwaltungskosten | — ^{c)} | 5 |
| Einkommensstützung nicht über den Preis | 22 | 23 |

^{a)} Hierin sind u. a. Ausgaben der Entwicklungshilfe (Nahrungsmittelhilfe usw.) enthalten.

^{b)} Programme der Schulspeisung und alle Schenkungen für das In- und Ausland sind unter „Preisstützung“ aufgeführt.

^{c)} Verwaltungskosten sind auf andere Posten verteilt.

Quelle: FAO: An Inquiry into the Problems of Agricultural Price Stabilization and Support Policies. Rom 1960.

Die gesamten Kosten betrugen im Vergleichsjahr 0,8 vH des Volkseinkommens der Vereinigten Staaten und 2,1 vH desjenigen von Großbritannien⁹. In der Bundesrepublik betrug der Anteil der öffentlichen Mittel für die Förderung der Landwirtschaft am Nettosozialprodukt zu Marktpreisen im Jahre 1956 — seit diesem Jahr steigen die Ausgaben sprunghaft — 1,2 vH. Im Vergleich hierzu betrug der Anteil im Deutschen Reich 1926 0,17 vH und im Jahre 1913 0,07 vH.

(2) Von allen Produkten wird Weizen am stärksten in der Preisstützung berücksichtigt. In der einen oder anderen Form wurden Garantiepreise vorgesehen. Lediglich in Kanada und Dänemark bildeten sich die Weizenpreise nach Maßgabe der Weltmarktpreise.

Auch die Preise für Futtergetreide hielten sich in den meisten Ländern über den Weltmarktpreisen. Ausnahmen sind Dänemark, Belgien, Luxemburg. Die Preisstützung erfolgte in den übrigen Ländern jedoch weniger starr als beim Weizen. Für Milch und Molkereiprodukte wurden hauptsächlich empfohlene Preise eingeführt, die über den Weltmarktpreisen liegen. Die Verzerrung der Weltmarktpreise durch Exportsubventionen ist hier besonders deutlich. In Großbritannien, Schweden und Norwegen sollten allgemeine Subventionen die Endverkaufspreise niedrig halten und die Erzeugung von Milch stimulieren.

⁹ Der Vergleich der Stützungskosten in Großbritannien mit anderen Ländern, wie z. B. der Bundesrepublik, ist wegen der unterschiedlichen Preispolitik problematisch.

Auch für Fleisch erfolgte die Preisfixierung in der Regel durch Richtpreise. Hand in Hand damit gingen Einführbeschränkungen. Die Schwankungen der Inlandspreise wurden teilweise durch eine langfristig programmierte Lagerpolitik gedämpft.

Die Zuckerpreise waren in allen Ländern geschützt. Die Binnenmärkte waren durch Kontingente, Abschöpfung und Zölle abgeschirmt. Frankreich und Italien erließen Festpreise für Zuckerrüben, Belgien und die Niederlande Richtpreise und die Bundesrepublik Mindestpreise. Daneben waren meistens auch die Zuckerpreise ab Fabrik festgesetzt.

Obst und Gemüse wurden mit Ausnahme der Niederlande relativ frei gehandelt. Die Schutzmaßnahmen konzentrierten sich vor allem auf Vorkehrungen gegen Preisverfall bei ausländischem Überangebot. Einige Länder versuchten auf die Anbaupolitik Einfluß zu nehmen. Die Niederlande haben eine strenge Marktordnung mit Versteigerungssystem und eine Mengen-Preis-Regelung eingeführt. Hinzu kommen Anbaubeschränkungen, Produzentenzulassung und Qualitätsbestimmungen.

(3) Die dargelegten Maßnahmen im Rahmen des Außenhandels könnten in grober Annäherung durch den sogenannten Liberalisierungssatz in ihrem Umfang umrissen werden. Der Liberalisierungssatz gibt den wertmäßigen Anteil der liberalisierten Produkte im Außenhandel an. Er sagt jedoch nichts über die relative Bedeutung dieser Produkte aus sowie über den Umfang der Restriktionsmaßnahmen bei den nicht liberalisierten Produkten und die Bedingungen der Liberalisierung. So haben viele Länder nur für den Fall ihre Einfuhren liberalisiert, daß die Inlandspreise sich im festgesetzten Preisband bewegen. Im übrigen ist es ohne weiteres möglich, die Liberalisierung der Einfuhren durch indirekte Schutzmaßnahmen verschiedener Art zu kompensieren und somit die Marktbeeinflussung zu intensivieren.

Daneben haben die Länder auch direkte Maßnahmen angewendet, welche die Wirkung der Liberalisierung teilweise oder ganz aufhoben. Das gilt insbesondere für solche Fälle, in denen Zollkontingente (Kontingente werden zu einem niedrigeren Zollsatz eingeführt), Sondersteuern, Zollerhöhungen usw. vorgesehen wurden.

(4) Der nachfolgende Vergleich des Umfanges der Marktbeeinflussung für verschiedene Länder berücksichtigt die Überhöhung des Inlandspreises über den Importpreis. Auch für diesen Vergleich gelten die gleichen Vorbehalte. Schließlich bleiben auch die Veränderungen der Importpreise unberücksichtigt, die infolge stark wachsender Importe der betreffenden Länder mittels drastischer Drosselung des Inlandsangebotes auftreten würden.

Dabei bereiten Unterschiede in den Frachttarifen und Qualitäten bzw. Sorten zahlreiche Schwierigkeiten. Auch differenzieren die folgenden Faktoren „den“ Weltmarktpreis: Mengen innerhalb und außerhalb der Warenabkommen, niedrige Bezugspreise Großbritanniens (wegen umfangreicher Käufe, langer Abnahmeverträge, Commonwealth-Vereinbarungen), Dollar- und Nicht-Dollar-Käufe, Qualitätsdifferenzen usw. Schließlich geben die offiziellen Wechselkurse nur eine bedingt zuverlässige Basis für die Umrechnung auf Dollarwerte ab.

Der nachfolgende Vergleich impliziert die Subventionen für Produktionsfaktoren und Einkommen. Diese betragen jedoch kaum mehr als 5 vH und im Durchschnitt 1 bis 2 vH des Bruttoproduktionswertes.

Der Vergleich umfaßt Weizen, Gerste, Eier, Milchprodukte, Zuckerrüben, Schweine und Schlachtvieh. Diese sieben Warengruppen machten drei Viertel der landwirtschaftlichen Produktion in den westeuropäischen Industrieländern aus.

Die Schutzmaßnahmen richteten sich in erster Linie auf Weizen, Zucker und Milch. Während bis 1952/53 die Weizenpreise zahlreicher westeuropäischer Länder die Weltmarktpreise nicht sehr deutlich (kaum mehr als 10 vH) überstiegen, so vergrößerte sich in den letzten Jahren die Marge beträchtlich (in einigen Ländern liegt der Weizenpreis heute um 50 bis 100 vH höher als der Weltmarktpreis). Dieselbe Entwicklung war für Zucker zu beobachten, wo die Marge 20 bis 40 vH beträgt. Auch die Marge für Milch zog kräftig an, obwohl sie nach dem Kriege, außer in den Niederlanden und Dänemark, nicht unbedeutend war, und erreichte Werte bis zu 60 vH. Nur der Butterpreis liegt in der Nähe (10 vH) des Weltmarktpreises.

Die Preise für Fleisch, Eier und Futtergetreide (Gerste) wiesen eine niedrigere Differenz zwischen Import- und westeuropäischen Erzeugerpreisen auf als die vorgenannten Produkte.

Zieht man drei Ländergruppen mit geringer, mittlerer und großer Überhöhung der Inlandspreise über die Weltmarktpreise in Betracht, so lassen sich die westeuropäischen Länder in der Nachkriegszeit mit grober Vereinfachung und vielfältigen Überschneidungen in folgender Weise einstufen. Geringe Preisüberhöhung: Dänemark mit großenteils weltmarktorientierten Inlandspreisen; in beträchtlichem Abstand Frankreich. Dann noch schließlich Österreich, die Niederlande und Irland. Letztere leiten schon zur zweiten Gruppe — mittlere Überhöhung — über. In der dritten Gruppe — große Überhöhung — weist Finnland die größte Differenz zwischen Inlandspreisen und Weltmarktpreisen auf.

Überschneidungen zwischen diesen drei Gruppen ergeben sich aus folgenden Gründen: Erste Gruppe: Frankreichs Erzeugerpreise liegen nach der Abwertung (1957 und 1959) durchaus in der Nähe der Weltmarktpreise mit Ausnahme der Milchpreise (mit über 20 vH der Weltmarktpreise überhöht). Dasselbe gilt für Österreich mit den Ausnahmen Weizen und Milch. Auch Irland und die Niederlande weisen nur geringe Überhöhungen mit Ausnahme von Milch auf. Zweite Gruppe: Diese Länder weisen ebenfalls stark überhöhte Milchpreise auf. Dritte Gruppe: Hier fallen die Überhöhungen bei Weizen und Milch stark ins Gewicht; diejenigen der übrigen Produkte entsprechen generell derjenigen der zweiten Gruppe.

| Geringe Überhöhung der Inlandspreise im Verhältnis zu Weltmarktpreisen | Mittlere Überhöhung Belgien Schweden Großbritannien BRD Italien | Große Überhöhung Schweiz Norwegen Finnland |
|---|--|---|
| Dänemark | | |
| Frankreich | | |
| Österreich | | |
| Niederlande | | |
| Irland | | |

Quelle: Zusammengestellt aus UN (ECE): Economic Survey for Europe in 1960, a.a.O.

II. Die Isolierung der Landwirtschaft auf den Weltmärkten

Außenwirtschaftliche Schutzmaßnahmen

Die Stützung der Preise auf dem Binnenmarkt ist in der Regel von Maßnahmen begleitet, die den Außenhandel mit Agrarprodukten betreffen. Das gilt insbesondere für Import-Restriktionen, die in praktisch allen Ländern zusammen mit der Preisstützung durchgeführt werden. Restriktionen direkter Art erfolgen auf dem Verordnungswege, Maßnahmen der Einfuhrbehörden, Verweigerung von Einfuhr-lizenzen seitens der Regierung oder aber durch Erhebung von Einfuhrabgaben.

Indirekte Methoden bestehen in der mehr oder weniger engen Verkoppelung der Einfuhr mit dem inländischen Angebot. Sogenannte Einfuhrkalender, welche die Einfuhr zu Zeiten eines eigenen Inlandsangebotes für die entsprechenden Produkte unterbinden — wie etwa in der Schweiz —, sowie der Vermahlungzwang in der Bundesrepublik, Österreich, Beneluxländer und Griechenland sind die gebräuchlichsten Formen dieser Art. Daneben ist es — wie bereits gesagt — üblich, die Importrestriktionen zu lockern bzw. zu verschärfen, wenn der Inlandspreis der betreffenden Produkte über ein bestimmtes Preisband hinaus steigt oder sinkt.

Durch die Politik der Preisstützung und die sie begleitenden Importrestriktionen erhöhten sich in vielen Ländern die auf die Exportmärkte drängenden Mengen preisgestützter Produkte. Dabei ver-

ringerten sich gleichzeitig die Absatzchancen dieser preisgestützten Produkte auf den ausländischen Märkten. Hier greifen dann vielfach Exportsubventionen Platz. Alle Länder Westeuropas haben nach dem Kriege mit wenigen Ausnahmen die verschiedensten Formen der Exportsubventionen angewendet. Selbst aber auch in den Ländern, die hiervon eine Ausnahme machen, bewirkte die inländische Preisstützung eine Erhöhung der Exporttätigkeit.

In den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg ist die Zahl der Produkte mit Exportsubventionen im großen und ganzen beträchtlich gestiegen. Andererseits hatten einige Länder ihre Exportsubventionen eingeschränkt; dazu zählten vor allem die Schweiz, Irland, Österreich, Frankreich, Schweden und Norwegen. Die nicht-kommerzielle Verwendung von Überschußprodukten seitens der Vereinigten Staaten und Kanada nahm zu. Im Falle der Vereinigten Staaten stieg die Überschußverwendung mit sinkenden kommerziellen Exporten und umgekehrt.

Bestimmte Produkte (vor allem Brotgetreide, Molkereiprodukte und Zucker) wurden durch den Staatshandel ausgetauscht. Noch häufiger jedoch ist die Anwendung von Kontingenten zu beobachten gewesen, die auch mit einem Zollschatz verbunden sein können. Diese Maßnahmen haben historisch gesehen nicht nur in der Schutzpolitik für die Landwirtschaft ihren Ursprung, sondern in den Zielen der Außenhandelspolitik (handelspolitisches Mittel, Ausgleich der Zahlungsbilanz).

Jedoch konnte in den letzten Jahren eine gewisse Lockerung in der Kontingentierung beobachtet werden. Der Abschluß langfristiger Handelsverträge, Einführung von Globalkontingenten (an Stelle bilateraler Kontingente) und auch vorübergehende (meist saisonbedingte) Aufhebung der Kontingente wirkten in diese Richtung. Verschiedene Länder hoben in den letzten Jahren die mengenmäßige Einfuhrbeschränkung für zahlreiche Produkte gänzlich auf.

A u s b l i c k a u f d i e z u k ü n f t i g e E n t w i c k l u n g v o n A n g e b o t u n d N a c h f r a g e

Die weitere Entwicklung des Außenhandels mit Agrarprodukten und der Agrarmarktbeziehungen im allgemeinen hängt in entscheidendem Maße von der zukünftigen Entwicklung der Produktion und Nachfrage in den einzelnen Ländern ab. Für diese zukünftige Entwicklung sind von der FAO Prognosen für die gesamte Welt erarbeitet worden¹⁰. Im folgenden werden die Ergebnisse dieser Untersuchung, soweit für unseren Zusammenhang notwendig, skizziert.

¹⁰ FAO: Agricultural Commodities — Projections for 1970. Rom 1962.

Für das Wachstum des Bruttosozialproduktes 1958 bis 1970 werden zwei Hypothesen zugrunde gelegt. Für die entwickelten Länder sieht die eine eine jährliche Wachstumsrate von 3,9 vH (d. h. 2,6 vH pro Kopf) vor, die als „niedrig“ bezeichnet wird, und die andere eine Rate von 5,0 vH (d. h. 3,8 vH pro Kopf), die als „hoch“ bezeichnet wird. Die entsprechenden Raten sind für die unentwickelten Länder 4,1 vH (d. h. 1,7 vH pro Kopf) und 5,2 vH (d. h. 2,7 vH pro Kopf).

Die Prognosen für die zu erwartende Entwicklung der Produktion und Nachfrage beruhen auf den produktionstechnischen Gegebenheiten und dem Fortschritt sowie auf Prognosen der UN für das zukünftige Bevölkerungswachstum und schließlich auf den Nachfrageelastizitäten bei wachsenden Einkommen. Sie lassen durchgreifende Änderungen der Agrarpolitik der Länder und Agrarmarktbeziehungen außer Betracht, durch welche die mögliche Entwicklung entscheidend modifiziert werden würde.

Hier werden die in unserem Zusammenhang wichtigsten Ergebnisse für Getreide wiedergegeben.

Überschüsse (+Saldo) und Defizite (— Saldo)
für Getreide im Jahre 1970 (in Mill. to)

| | Unentwickelte Länder | Entwickelte Länder |
|--------------|----------------------|--------------------|
| 1957—1959 | — 8 | + 21 |
| 1970 niedrig | — 28 | + 63 |
| hoch | + 6 | + 54 |

Quelle: FAO: Agricultural Commodities — Projections for 1970, a.a.O. S. 1—9.

Den größten Anteil haben Weizen und Futtergetreide; mit Abstand folgt Reis. Die Tendenzen in bezug auf Überschüsse und Defizite sind für alle drei Getreidearten im wesentlichen dieselben. Für die entwickelten Länder wurden eine gleich große Anbaufläche und steigende Flächenerträge angenommen. Für die unentwickelten Länder ist in Anbetracht der Produktionsziele für die laufenden und zukünftigen Planperioden mit Erhöhung der Anbaufläche und Flächenerträge zu rechnen. Trotz wahrscheinlicher Defizite in diesen Ländern wird der Getreideüberschuß in der Welt (ohne Ostblock) aller Voraussicht nach zunehmen. Für die EWG wird gegen Ende des laufenden Jahrzehnts nicht mehr mit einem Nettoimport von Weizen gerechnet. Dagegen sind bei expandierendem Verbrauch tierischer Produkte steigende Importe von Futtergetreide nicht unwahrscheinlich.

Die starke Zunahme der Produktivität und Produktion in der Milchwirtschaft des vergangenen Jahrzehntes wird mit verminderter Stärke anhalten und kann namentlich in Europa und der EWG zu Überschüssen führen. Trotz steigender Nachfrage nach Fleisch und

insbesondere Rindfleisch werden die Nettopreise in einigen Ländern wegen des Produktionsanstiegs kaum zunehmen. Großbritannien, das die Hälfte der Weltimporte bestreitet, hat auf die Entwicklung starken Einfluß. Eine ähnliche Entwicklung wird für Schweinefleisch, Geflügel und Eier erwartet. Die Expansion der Zitrusproduktion im vergangenen Jahrzehnt wird anhalten und auf keine entsprechende Nachfrage stoßen. Die relativ hohe Nachfrageelastizität läßt bei Preissenkungen steigende Nachfrage erwarten. Aber auch hier sind auf die Dauer Grenzen gesetzt, wie sie für zahlreiche andere Nahrungsmittel in entwickelten Ländern mit niedriger Nachfrageelastizität heute schon immer deutlicher werden.

Die Sonderstellung der Landwirtschaft in der Weltwirtschaft

In der obigen Vorausschau auf die zukünftige Entwicklung von Angebot und Nachfrage zeichnet sich eine wachsende Diskrepanz zwischen beiden ab. Das Auseinanderklaffen von Nahrungsdefizit und effektiver (d. h. marktwirksamer) Nachfrage sowie das Nebeneinander von Nahrungsdefizit und Überschüssen in der westlichen Welt, ohne daß dieselben bisher wirkungsvoll zum Ausgleich gebracht werden konnten, zeigt nur allzu deutlich, wie die Landwirtschaft nicht allein im nationalen Rahmen, sondern auch im weltweiten Maßstabe geradezu paradoxe Probleme und Situationen hervorruft.

Schon das vergangene Jahrzehnt hindurch sind die vielfältigen Fortschritte in der harmonischen Entwicklung der Weltwirtschaft durch die Probleme und Interessen auf dem Agrarsektor beeinträchtigt worden.

Das wird besonders deutlich bei den Regeln des GATT. Immer wieder wurde ihre strikte und sinngemäße Anwendung durch Umgehungen und Ausnahmeregelungen der verschiedensten Art erschwert, um der besonderen Lage der Landwirtschaft Rechnung zu tragen. So haben die Länder vielfach wichtige Produkte dem Staatshandel unterworfen und somit dem Prozeß der Liberalisierung entzogen. Auch wird von mengenmäßiger Beschränkung Gebrauch gemacht, die dann erlaubt ist, wenn sie mit Maßnahmen zur Drosselung der Produktion in Verbindung gebracht werden kann, ohne daß die Wirksamkeit derartiger Maßnahmen von ausschlaggebender Bedeutung ist.

In der Tat erschwert die heutige Situation auf den Weltagrarmärkten eine harmonische Entwicklung der Weltwirtschaft, wie sie in den Zweigen der gewerblichen Wirtschaft mit bemerkenswerten Ergebnissen verfolgt wird. Durch Subventionen aller Art sind die Preise

auf den Weltagarmärkten verzerrt und entsprechen keineswegs den natürlichen Wettbewerbsbedingungen. Auch die Warenabkommen sind teilweise nur von begrenztem Erfolg gewesen. Immer wieder ist festzustellen, daß die Anbieter nicht nach Maßgabe ihrer relativen Kostenvorteile, sondern auch nach dem Umfang ihrer Subventionen am Weltmarkt zum Zuge kommen. Nach wie vor stellt die Landwirtschaft für die Verbesserung der weltweiten Arbeitsteilung ein ernstes Problem dar.

III. Neue Tendenzen im Welthandel: Die Überschußverwendung

Mit den wachsenden Schwierigkeiten, welche die Landwirtschaft auf den Binnenmärkten bereitet, dient der Außenhandel mit Agrarerzeugnissen in immer stärkerem Ausmaße als ein „Ausweg“ aus diesen Schwierigkeiten. In den Ländern mit Angebotsüberhang erhält das Verhalten am Weltmarkt einen zwangsmäßigen Charakter. Nur von ihren binnennwirtschaftlichen Problemen her ist die Forcierung ihrer Agrarexporte zu verstehen. Nicht nur die erwähnte Subventionspolitik wird diesem Ziel untergeordnet. Vielmehr gerät auch der übrige Außenhandel der Länder in den Bannkreis des ungleichgewichtigen Agrarhandels. Es entsteht die wachsende Verkoppelung des Agrarhandels mit dem Austausch gewerblicher Erzeugnisse: Ausmaß und Bedingungen des Imports gewerblicher Erzeugnisse wird teilweise davon abhängig gemacht, daß die betreffenden Exportländer ihrerseits bereit sind, Agrarerzeugnisse, die sie vielfach nicht benötigen, aufzunehmen. In dieser Situation ergeben sich gänzlich neue Tendenzen für die handelspolitischen Interessen der entwickelten Länder.

Eine neue Wendung in der Entwicklung des Welthandels brachte dann vor allem auch der nichtkommerzielle Absatz von Überschüssen. Bisher wurde die Überschußverwendung im wesentlichen nur von den Vereinigten Staaten praktiziert, die schon in den dreißiger Jahren mit dem nichtkommerziellen Absatz von Nahrungsmitteln¹¹ begannen. 1954 trat dann der heute noch in Kraft befindliche Agricultural Trade Development and Assistance Act¹² in Kraft, der eine großzügige nichtkommerzielle Verwendung der Überschüsse im Auslande vorsieht. Es ist leicht zu zeigen, daß sie in erster Linie zum Ziele hatte, bestehende Überschüsse abzubauen oder ihren Zuwachs zu dämpfen. So kann es auch nicht verwundern, daß in den vergangenen Jahren die Überschußverwendung für einige Produkte

¹¹ Public Law 320. Agricultural Act.

¹² Public Law 480.

immer dann angestiegen ist, wenn der kommerzielle Absatz zurückging und auch umgekehrt¹³.

Man kann bei normaler Lagerhaltung diejenigen Produkte als Überschüsse ansehen, die in einem Land zum Binnenpreis angeboten und von der Nachfrage in diesem Lande sowie auch von der Nachfrage anderer Länder zu dem betreffenden Preise nicht aufgenommen werden. Selbstverständlich besteht eine enge Verbindung zwischen Überschüssen und Produktionsbeschränkung in dem Sinne, daß erstere bei zunehmender Produktionsbeschränkung abnehmen. Im allgemeinen ist es jedoch bei der Vielzahl der Preisdifferenzierungen, Wechselkurse, Marktregulierungen usw. außerordentlich schwierig, den Umfang der bestehenden Überschüsse zu quantifizieren.

Heute kann die EWG noch nicht als ein Überschußgebiet angesehen werden. Allerdings beginnen sich auf einigen Warenmärkten für die nahe Zukunft Überschüsse abzuzeichnen¹⁴.

Das Nahrungsproblem in den Entwicklungsländern

In einer großen Zahl von Entwicklungsländern besteht ein akutes Nahrungsproblem, das weite Kreise der Bevölkerung insofern betrifft, als sie unterernährt oder aber einseitig ernährt sind. Vor allem die Unterernährung zeigt vielfach auch saisonalen Charakter, d. h. sie tritt zu verschiedenen Perioden auf und ist im Zeitablauf auch in verschiedenen Regionen zu beobachten. Für letztere Erscheinung ist in Indien der fast 2000 km lange Gürtel von Bombay bis Assam charakteristisch, in welchem die Zonen der Unterernährung ständig „wandern“.

Nahrungsstandard und Nahrungsgewohnheiten sind in den verschiedenen sozialen Gruppen eines Landes oder einer Region recht unterschiedlich. Vor allen Dingen ist bei den Kindern und Jugendlichen die Unterernährung außerordentlich weit verbreitet. Der ausgewogenen Ernährung stehen nicht nur ein begrenztes Angebot an Nahrungsmitteln entgegen, sondern auch zahlreiche Gewohnheiten und Tabus.

Schließlich wird das Nahrungsproblem auch durch den in vielen Ländern stark fortschreitenden Verstädterungsprozeß erschwert. Für große Teile der Bevölkerung, die in die Stadt ziehen, sinkt nicht nur

¹³ R. M. Stern: The Regional Pattern of World Food Imports and Exports. Weltwirtschaftliches Archiv. Bd. 83. 1959.

¹⁴ M. Cépède, A. Maugini, Hans Wilbrandt (Berichterstatter Albrecht Kruse-Rodenacker): Nahrungshilfe der EWG an die Entwicklungsländer. (Studien der EWG, Reihe Landwirtschaft, Nr. 14.) Brüssel 1963.

der Nahrungsstandard, sondern ändern sich auch die Konsumgewohnheiten, so daß vielfach primitivere Konsumgewohnheiten mit einer relativ ausgeglichenen Nahrungsweise durch höher entwickelte, aber einseitige Konsumgewohnheiten ersetzt werden.

Es ist die Aufgabe der Wirtschaft, Bedarf zu decken, und die Nahrung zählt zum wichtigsten Bedarf des Menschen. In diesem Sinne muß die Verbesserung des Nahrungsstandards als ein Hauptziel aller Wirtschaftens angesehen werden. Jedoch ist nicht zu übersehen, daß eine bessere Ernährung durchaus noch nicht ausreicht, die gesamtwirtschaftliche Produktion der unentwickelten Länder zu erhöhen, die allein auf die Dauer eine ausreichende Versorgung ihrer Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern garantiert. Zwar kann sich durch die bessere Ernährung auch die Bereitschaft zur intensiveren Arbeit einstellen, doch ist die Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktion noch von zahlreichen wirtschaftlichen, sozialen, psychologischen und institutionellen Voraussetzungen abhängig: Schaffung neuer Arbeitsplätze, Verbreiterung des gesamtwirtschaftlichen Produktionsprogramms, Berufsausbildung, Ausbau der Infrastruktur, soziale Umstrukturierung usw.¹⁵

Kommt hinzu, daß ein großer Teil des Nahrungsdefizits in unentwickelten Ländern überhaupt nicht gedeckt werden kann, weil psychische, wirtschaftliche und technische Voraussetzungen hierzu nicht gegeben sind¹⁶. Die Überwindung psychischer Hemmnisse (Tabus, Nahrungsgewohnheiten usw.) bereiten erfahrungsgemäß große Schwierigkeiten; es ist auch bedenklich, Nahrungsgewohnheiten einzuführen, die später auf Grund der Eigenerzeugung nicht aufrecht erhalten werden können. Die wirtschaftlichen und technischen Voraussetzungen sind vielfältiger Natur und erst mit einer ausgebauten Infrastruktur und langjähriger Erziehungsarbeit gegeben.

Überschüßverwendung als Entwicklungshilfe

Aus diesem Grunde ist die Nahrungshilfe immer nur als ein Teil der Entwicklungshilfe anzusehen. Für eine sinnvolle Verbindung von Nahrungshilfe und Entwicklungshilfe ist es jedoch erforderlich, daß mit der nichtkommerziellen Verwendung von Nahrungsmitteln zugleich auch eine Kapitalhilfe für den Ausbau der Infrastruktur durchgeführt wird. Durch sie wird das Distributions- und Verarbeitungsnetz ausgebaut und die Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze erhöht. Auf die Dauer wird jedoch der Kapitalhilfe in Verbindung mit tech-

¹⁵ FAO: *Les Produits alimentaires en service de développement*. Rom 1961.

¹⁶ FAS-USDA: *World Food Deficit*. Washington 1961. S. 18 ff.

nischer Hilfe der Vorzug gegeben werden. Außer den zahlreichen entwicklungspolitischen Gründen sprechen hierfür auch die vielfachen Probleme, welche die Überschußverwendung aufwerfen.

Zu diesen Problemen zählt vor allen Dingen der Druck auf die Agrarpreise im Nehmerland. Außerdem besteht die Gefahr, daß die Nehmerländer in offener oder verschleierter Form Reexport betreiben und somit sich der Druck auf andere Märkte fortpflanzt. Da große Teile der Bevölkerung wegen des unzureichenden Distributionsnetzes nicht erreichbar sind, kann es zu regionalen Stauungen der Erzeugnisse kommen. Wegen der Schwierigkeiten, die Überschüsse kommerziell abzusetzen, sehen die Nehmerländer in der Bezahlung der Überschüsse, auch zu Vorzugspreisen und in Weichwährung, vielfach eine Überforderung. Das gilt besonders dann, wenn durch die Überschußverwendung die Weltmarktpreise, zu denen die Nehmerländer auch kommerziell importieren, gestützt werden¹⁷. Nehmen die Geberländer ein Mitspracherecht in der Verwendung der Gegenwertkonten in Anspruch, so geraten die Nehmerländer in eine mitunter nicht unbeträchtliche Abhängigkeit zu den Geberländern in Fragen der Entwicklungs- und Währungspolitik.

Überschußverwendung keine langfristige Lösung

In vielen Nehmerländern sind infolge der Hereinnahme von Überschüssen zahlreiche psychologische und auch politische Schwierigkeiten und Spannungen aufgetreten. Insofern nicht die Probleme der Geberländer im Vordergrund stehen, die unter dem Druck bestehender Überschüsse handeln, sondern vielmehr auch die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigt werden, wird die Überschußverwendung in Zukunft wertmäßig einen immer geringeren Anteil an der gesamten Entwicklungshilfe aufweisen müssen.

Auf diese Weise wird auch der kommerzielle Weltagrарhandel auf die Dauer nicht mit der Überschußverwendung belastet. Zahlreiche wichtige Agrarexportländer haben sich deutlich gegen die Auswirkung der Überschußverwendung gewandt. Hier ist zu berücksichtigen, daß die Tendenz, wonach die Länder weitgehend auf Grund ihrer finanziellen Möglichkeiten (Exportsubventionen) auf den Weltagrарmärkten zum Zuge kommen, durch die Überschußverwendung noch weiter verstärkt wird.

Schließlich beseitigt die Überschußverwendung nicht die eigentlichen Ursachen des Ungleichgewichts auf den Weltagrарmärkten. Man

¹⁷ GATT: Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts. Genf 1958. S. 76.

wird die Augen vor dieser Tatsache nicht verschließen können in der Hoffnung darauf, daß das Nahrungsdefizit der unentwickelten Länder in der Lösung des Überschußproblems als eine Art „Deus ex machina“ fungieren könnte. Der Hunger in der Welt muß mit den Mitteln der wirtschaftlichen Entwicklung bekämpft werden und nicht mit Produkten, deren Erzeugung wir nicht wollen und die sich unserer Kontrolle zu entziehen droht.

IV. Schlußbetrachtung

Die Landwirtschaft stellt somit nicht nur auf den Binnenmärkten wachsender Volkswirtschaften ein Problem auf lange Sicht dar, sondern zugleich auch auf ihren Weltmärkten. Immer wieder werden Stimmen laut, die Landwirtschaft nicht von dem Blickpunkt schnell expandierender Zweige der gewerblichen Wirtschaft aus zu beurteilen, sondern ihre Gesetzmäßigkeiten nur nach ihren eigenen Maßstäben zu bewerten. Auch wird betont, daß sich reiche Volkswirtschaften eine kostspielige Landwirtschaft leisten könnten. Der Gedanke an eine mehr oder weniger autarke Versorgung ist nach den Kriegsjahren noch lebendig. Innenpolitische Argumente für den Schutz der Landwirtschaft sind vielfach in Halbwahrheiten gekleidet. Andererseits lebt in der Kritik am Schutz der Landwirtschaft vielfach das Ressentiment des Städters gegen den Bauern fort, das aus den Jahren der Unterversorgung und aus soziologischen Motiven röhrt. Es gibt nur sehr wenige Wirtschaftsfragen mit so erstarrten Fronten, die zugleich mit so viel politischem Opportunismus behandelt bzw. vertagt werden. Im Rahmen der EWG sind viele Bedingungen und Voraussetzungen für eine harmonische Integration der Volkswirtschaften der sechs Mitgliedsländer mit kritischem Verstand geprüft worden; in der Agrarpolitik wurde die Erhaltung der bäuerlichen Familienbetriebe als Postulat alles Handelns hingenommen, ohne die langfristigen Konsequenzen klar herauszustellen. Die heutigen Schwierigkeiten innerhalb der Gemeinschaft wurzeln weitgehend im landwirtschaftlichen Sektor. Das gilt auch für das bisherige Scheitern der Versuche, andere wichtige europäische Staaten in die Gemeinschaft aufzunehmen. Selbst für die Probleme mit unserem atlantischen Partner trifft das zu.

Nun gibt es keine Zauberformel, mit deren Hilfe wir das tiefgreifende Problem Landwirtschaft aus der Welt schaffen können. Der Agrarprotektionismus wird auch in den nächsten Jahren weiterhin praktiziert werden. Es wäre unrealistisch, an eine abrupte Lösung zu glauben. Andererseits ist es notwendig, auf die richtigen Maßstäbe

des Handelns zu verweisen. Das setzt eine gewisse Übereinstimmung im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft sowie die hierzu möglichen Maßnahmen voraus.

Alles spricht für einen weiteren „relativen Schrumpfungsprozeß“, wie er vorstehend dargestellt wurde. In vielen Ländern wird der Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten und auch der Beitrag der Landwirtschaft zum Gesamtprodukt weiter sinken. Man muß sich im klaren darüber sein, daß dieser Prozeß gerade durch die relative Unterlegenheit der Landwirtschaft (niedrigere Einkommen, niedrigerer Kapitalertrag) gefördert wird. Die Schutzmaßnahmen können daher prinzipiell die hieraus entstehenden Schwierigkeiten der Landwirtschaft nicht beseitigen, wenn sie den Prozeß nicht stoppen und die Landwirtschaft zur Hypothek der wachsenden Volkswirtschaft degradieren sollen. Diese können aber und sollen die Anpassungsschwierigkeiten erleichtern helfen.

Für die Binnenmärkte ergibt sich die Forderung, die Schutzmaßnahmen auf den Prozeß der Anpassung abzustellen. Konkret heißt dies auch, daß der Landwirt über die Auswirkungen des Prozesses hinreichend informiert wird. Gerade in der Bundesrepublik sind hier Versäumnisse festzustellen. Die auf dem *status quo* beharrenden Kräfte werden ermuntert, bis eine veränderte Welt schmerzliche Lektionen erteilt. Auf den Weltmärkten sind die vieldiskutierten Methoden der Preisstabilisierung nicht mehr ausreichend. Neue Wege zur Harmonisierung der Marktkräfte müssen angestrebt werden¹⁸. Hierbei ist dem wachsenden Ungleichgewicht zwischen Überschußländern und Ländern mit Nahrungsdefizit in einer Weise Rechnung zu tragen, welche die gravierenden Probleme einer Überschußverwendung vermeidet. Besondere Aufmerksamkeit ist der Rolle der sozialistischen Länder mit ihrer wachsenden potentiellen Nachfragekapazität zu widmen.

Für die Sozialwissenschaften könnten diese Probleme eine Anregung zur engeren Zusammenarbeit zwischen der Landbauwissenschaft, den Nationalökonomien und Soziologen sein. Die gerade in Deutschland tiefe Kluft zwischen dem Denken und Forschen dieser Disziplinen ist nicht unüberbrückbar. Die Industrialisierung des Dorfes und die vielen soziologischen Probleme der sich neu orientierenden aktiven Bevölkerung sind aktuelle Themen. Wir müssen auch weiterhin mit dem Problem Landwirtschaft leben. Aber je besser wir uns mit ihm vertraut machen, desto größer ist der Spielraum unseres Handelns.

¹⁸ Vgl. die Vorschläge in Albrecht Kruse-Rodenacker: *Die Organisation der Weltagrarmärkte. Eine gemeinsame Aktion der wirtschaftlich entwickelten und unentwickelten Länder. Studien der EWG (Reihe Landwirtschaft. Heft 15).* Brüssel 1964. S. 26 ff.