AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Die Agrarpolitik Deutschlands
im besonderen Hinblick auf den deutsch-dänischen Warenverkehr

Prof. Dr. H. Niehaus, Bonn

Dieser Vortrag, von Prof. Dr. Niehaus am 27. 10. 1954 vor der außenpolitischen Gesellschaft und dem Landwirtschaftsrat in Kopenhagen gehalten, erscheint uns heute noch so wichtig und aktuell, daß wir unseren Lesern seinen vollen Wortlaut nicht vorenthalten möchten, obwohl das Datum des Vortrages schon einige Zeit zurückliegt.

Die Schriftleitung.

In einer Zeit, in welcher der internationale Handel noch durch staatliche Interventionen stark behindert ist und die Interessen der Import- und Exportländer mit so verschiedenen Argumenten begründet werden, ist es die Aufgabe der Wissenschaft, die Tatsachen und die Meinungen objektiv darzustellen. Wir hoffen, daß wir durch eine solche Analyse die erstarrten Fronten auflockern und zum gegenseitigen Verständnis etwas beitragen können. A. P. Jacobsen, der wie ich Mitglied der International Conference of Agricultural Economists ist, hat auf der letzten Konferenz 1952 in East-Lansing, USA, ausgesprochen „that it is just the members of this organisation, who can exert a decisive influence on the future forms of international trade by elucidating the problems and explaining the real consequence of different measures, and perhaps also by pointing to new solutions". In dieser Absicht spreche ich zu dem angekündigten Thema.

Entwicklungsphasen der Wirtschaftsstruktur

Die Gegenwart ist nur verständlich als Phase eines historischen Prozesses, in dessen Verlauf sich die Wirtschaftsstrukturen und die gesellschaftlichen Schichten ausgebildet haben, die von entscheidender Bedeutung auch für die Handelspolitik der Länder sind. Wir wollen vier Phasen dieser Entwicklung betrachten:

1. Die Epoche vor dem ersten Weltkrieg, in der die Grundlagen für die industrielle und agrarische Differenzierung der europäischen Länder entwickelt worden sind.
2. Die Epoche zwischen dem Ende des Ersten Weltkrieges und der Weltwirtschaftskrise, in der frühere Partner der europäischen Arbeitsteilung ausscheiden und neue in den europäischen Handel eintreten.
3. Die Epoche der Desintegration des internationalen Handels bis zum Zweiten Weltkrieg, gekennzeichnet durch autonome Währungs- und Konjunkturpolitik, durch Präferenzen, Kontingente und Devisenbewirtschaftung.
4. Die Epoche der Gegenwart, in der die Improvisationen des Staatsinterventionismus in die Agrarmärkte zu einem System ausgebaut worden sind. Besondere Institutionen haben mit den Mitteln der Verwaltungsroutine den Protektionismus als ständige Aufgabe übernommen. Das Intervenieren wird zu einem besonderen Beruf und durch eine passende Ideologie gerechtfertigt.
5. Dieses System aber befindet sich in einer Krise, weil es gegen die autonomen Kräfte des Wirtschaftsprozesses verstoßen hat. Wir wollen deshalb zum Schluß untersuchen, ob es Auswege aus dieser Situation gibt.

Umwandlungen durch die industrielle Revolution

Die Hauptzüge im Antlitz Europas sind im 19. Jahrhundert geprägt worden: durch die industrielle Revolution, die Verdreifachung der europäischen Bevölkerung und die Verstädterung. Der Prozeß, Ende des 18. Jahrhunderts in England beginnend, ergriff 50 Jahre später auch den europäischen Kontinent und führte zu den gewaltigen industriellen Ballungen in Nordwesteuropa mit den Kerngebieten in England und im Ruhrgebiet. Auf und in der Nachbarschaft der Steinkohlenlager konzentrierte sich die Schwerindustrie. Materialorientierte Verarbeitungsindustrien gliederten sich an, und die Ballungen der Bevölkerung wiederum übten eine Anziehungskraft aus auf Industrien, die konsumorientiert sind oder auf eine breite Schicht technisch geschulter Arbeitskräfte angewiesen sind. Die Hausindustrie auf dem flachen Lande (Spinnen und Weben) ging zugrunde. Der Verlust ihrer Existenzgrundlage trieb die Menschen in die Städte und zur Auswanderung nach Übersee. Güterverarbeitung vermochte sich aber dort zu halten, wo der Übergang zur Fabrikindustrie gelang und handwerkliche Fertigkeiten, in langer Tradition geübt, Spezialerzeugnisse besonderer Qualität herstellten. So kam es in jedem Land und in Gesamteuropa zur Differenzierung des Wirtschaftskörpers in Agrar- und Industriegebiete und in Agrar- und Industrieländer.

Die Wirkung der Industrialisierung und der rapiden Städtebildung auf die Landwirtschaft waren doppelter Art: es waren größere Flächen erforderlich und die Erträge von der Flächeneinheit mußten gesteigert werden, um mit der Bevölkerungsvermehrung und den steigenden Ansprüchen Schritt zu halten. Den europäischen Ländern gliederten sich in Übersee neue Agrarbasen an, die Lieferanten von Massenerzeugnissen wurden, während die eigenen Landwirtschaften, überwiegend bäuerlicher Struktur, den schnell steigenden Bedarf des gehobenen Konsums an Vieherzeugnissen bei kontinuierlich steigenden Preisen deckten. So entstand innerhalb der großen nordwesteuropäischen Industriegebiete und um sie herum ein breiter Gürtel intensiver Landwirtschaft, die nicht nur ihre eigenen Rohprodukte vorwiegend zu animalischen Nahrungsmitteln verarbeitete, sondern auch noch gewaltige Mengen überseeischen Futtergetreides zu diesem Zweck importierte. Dänemark und Holland, wegen Mangel an industriellen Rohstoffen, spezialisierten sich auf den Agrarexport nach Großbritannien und Deutschland. Aber in welcher Weise und in welchem Ausmaß es zu einer europäischen Arbeitsteilung kam, kann nur durch einen Blick auf die

Wirtschaftspolitik der beteiligten Länder deutlich gemacht werden.

England, das in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts schutzzöllnerisch war, ging 1846 zum Freihandel über. Es gelang der 1839 gegründeten Anti-Corn-Law-League, die der Leiter der Industrie- und Handelskammer Manchester, Richard Cobden, zu einer gewaltigen Volksbewegung gemacht hatte, die protektionistischen Kräfte des englischen Grundbesitzes im Parlament niederzukämpfen und den von der Industrie vertretenen Freihandel zum Siege zu führen. Für Dänemark, das nach den Napoleonischen Kriegen eine schwere Agrarkrise durchgemacht hatte, begann eine dreißigjährige Periode günstiger Entwicklung. Dank des frühen Eingangs liberaler Ideen war die Agrarreform um die Mitte des Jahrhunderts fast ganz abgeschlossen. Die Bauern waren Eigentümer ihrer Höfe geworden und die Gemengelage der Grundstücke war beseitigt. In den zwei Jahrzehnten nach 1850 hatte der Staat auch den größten Teil seiner Domänen an die Bauern veräußert. Die landwirtschaftliche Nutzfläche nahm durch Kultivierungen und Meliorationen stetig zu. Landwirtschaftliches Vereinswesen und die Volkshochschule hoben die Bildung der dänischen Bauern. Ihre Hauptproduktionsrichtung blieb bis Ende der sechziger Jahre der Getreidebau, der von Jahr zu Jahr größere Mengen nach England exportieren konnte. Um 1860 war der Export doppelt so groß wie 1840. Die Getreidepreise waren günstig, und während des Krimkrieges besonders hoch. Auch in Dänemark strömten die Menschen in die Städte. Damit parallel entwickelte sich die Viehwirtschaft, besonders seit der letzten Hälfte der 1860er Jahre, entsprechend dazu nahm auch die Viehausfuhr zu. Auch Deutschland blieb in diesen Jahrzehnten freihändlerisch eingestellt.

Ende der siebziger Jahre verursachte die amerikanische Getreidekonkurrenz eine entscheidende Wendung. Während ihrer Dauer wurde der dänische Getreideexport vom englischen Markt stark verdrängt, und 1879 ging Deutschland zum Schutzzoll über. In den folgenden Jahrzehnten kam es zu einer eigenartigen europäischen Arbeitsteilung in der Agrarwirtschaft. Der Übergang Deutschlands zum Zollsystem hatte zunächst keine handelspolitischen, sondern finanzpolitische Gründe. Das hing mit der Verfassung des Deutschen Reiches zusammen, das ein Bundesstaat mit weitgehender finanzpolitischer Autonomie der Länder war. Dem Reich standen an Einnahmen im wesentlichen nur die indirekten Steuern und die Zölle zu. Bismarck startete deshalb seine erste Zollnovelle, um dem Reich mehr Einnahmen zu verschaffen. Auch die Höhe der Zölle (1,— Mark für einen Doppelzentner Weizen und Roggen) kennzeichnet sie als Finanzzölle. Bisher war die Landwirtschaft überwiegend freihändlerisch gewesen, insbesondere der ostdeutsche Großgrundbesitz, der Roggen auf die skandinavischen Märkte lieferte. Protektionistisch gesonnen war die Industrie, welche die englische Konkurrenz fürchtete. Erst unter dem Druck der amerikanischen Getreidekonkurrenz kam es zum Zollbündnis zwischen Landwirtschaft und Industrie und zu echten Schutzzöllen im Lauf der achtziger Jahre, nicht nur für Getreide, sondern auch für Vieh und Viehherzeugnisse.

Die innerpolitische Kräfteverteilung erzwang aber in den neunziger Jahren eine Differenzierung des Zollsystems. Während der zollgeschützte ostdeutsche Roggen mit Hilfe einer Exportprämie seine Stellung in Skandinavien gegenüber dem Russenroggen verbessern konnte, ließ der auf 1,30 Mark ermäßigte Gerstenzoll gewaltige Mengen südrussischer Gerste in die Nordseehäfen strömen. In ihrem Hinterland wurde eine sehr intensive Schweinehaltung aufgebaut, welche die Industriezentren relativ billig versorgte. Was die nordwestdeutschen Bauern hier auf einem Spezialgebiet vollzogen, wurde in Dänemark auf dem gesamten Gebiet der Viehwirtschaft geleistet. Die dänischen Bauern nutzten die wachsenden Bedürfnisse des englischen Marktes, der nicht mehr durch Zölle geschützt war, indem sie Schweinefleisch und Butter in großen Mengen nach dort exportierten. Grundlage dafür war neben ihrem eigenen ertragreichen Getreidebau das billige ausländische Futtergetreide. England wurde der entscheidende Markt für dänische Erzeugnisse und ist es bis heute geblieben. In weitem Abstand folgte Deutschland, das keine Schweine, aber insbesondere dänische Schlachtkühe aufnahm; verhältnismäßig geringe Mengen Butter und andere Milchprodukte, daneben auch Fleisch und Fleischwaren. Die Handelsbilanz Dänemarks mit Großbritannien war aktiv, mit Deutschland, das viel Industriewaren nach Dänemark ausführte, passiv. Auch diese Struktur ist geblieben.

Entwicklung in den zwanziger Jahren

Die Grundzüge dieser europäischen Arbeitsteilung, die im Ersten Weltkrieg vorübergegend zerstört waren, zeigten nach dem Krieg eine starke Tendenz zur Regeneration. Aber die Modifikation war doch bedeutend. Rußland war als Exportland für Getreide und sibirische Butter ausgefallen. Die Rolle als Butterexporteure übernahmen in den zwanziger Jahren die neuen baltischen Staaten. Futtermittellieferanten wurden Argentinien und Kanada. Für Dänemark aber war eine neue Konkurrenz auf dem englischen Markt entstanden. Die neue Kühltechnik erlaubte es, Fleisch aus Argentinien, aber insbesondere neuseeländische Butter billig nach Großbritannien zu transportieren. Im freien Konkurrenzkampf konnte sich aber die dänische Butter wegen ihrer vorzüglichen Qualität behaupten. Deutschland hatte 1925 den Vorkriegszolltarif mit einigen Modifikationen wieder eingeführt. Er hinderte nicht, daß die Einfuhren aus Dänemark in der durch amerikanische Kredite geförderten Hochkonjunktur der deutschen Wirtschaft Ende der zwanziger Jahre kräftig anstiegen und größer waren als jemals vor dem Kriege. Während der Import an Rindern rund 116 000 t betrug gegenüber 72 000 t 1913, stieg die Einfuhr von Butter besonders stark an. Über 40 000 t wurden 1928 von Deutschland importiert. Dazu kam eine starke Erhöhung der Einfuhr von Eiern und Käse. Es ist der Kulminationspunkt des dänischen Exports nach Deutschland.

Die große Weltwirtschaftskrise macht diesem ausgedehnten Handelsverkehr ein plötzliches Ende.

Folgen der großen Wirtschaftskrisen

Der Zusammenbruch der Kaufkraft in den Industrieländern führte zur Preiskrise auf den internationalen Märkten für Rohstoffe und Nahrungsmittel. Die Importländer suchten sich durch Drosselung der Einfuhr zu retten und zwangen dadurch die Exportländer, darunter auch Dänemark, zu empfindlichen Eingriffen in die landwirtschaftliche Produktion. Großbritannien vollzog eine Schwenkung seiner Handelspolitik, indem es seinen Dominien im Vertrag von Ottawa 1932 Präferenzen zugestand und damit den Import aus Dänemark diskriminierte. Deutschland errichtete für alle wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnisse Einfuhrmonopole und garantierte die Priorität der inländischen Produktion.

Es suchte ferner seinen Außenhandel von den überseeischen Ländern auf die südosteuropäischen Länder umzusteuern. Die Devisenbewirtschaftung ermöglichte es, den Balkanländern für Getreide und Ölfrüchte höhere Preise zu zahlen, als irgendwo sonst in der Welt erzielt werden konnten. Unter dem Einfluß der autonomen Währungs- und Geldpolitik der einzelnen Länder kam es zu einer Differenzierung in der Höhe der Kosten und Preise, zur Reduzierung der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung im multilateralen Handel und zur Ausbildung neuer Produktionsstandorte. Auch Dänemark, das in der ersten Phase seiner Industrialisierung im wesentlichen ohne staatlichen Schutz eine Reihe von Spezialindustrien entwickelt hatte, sah sich gezwungen, die Industrialisierung mit handelspolitischen Mitteln zu fördern.

Auch diese Krise ging vorüber, aber das Instrumentarium der Handelspolitik, das man während ihrer Dauer erfunden hatte, blieb bestehen. Nach anfänglicher Stagnation belebte sich trotzdem der deutsch-dänische Handel wieder. Die deutsche Agrarpolitik praktizierte einen kräftigen Getreideschutz, erlaubte aber aus massenpsychologischen Gründen nicht, daß die Preise für Vieherzeugnisse so hoch stiegen, wie es die durch Rüstungskonjunktur regenerierte Kaufkraft gestattet haben würde. So stieg der Bedarf an Fleisch, Butter und Eiern schneller als die Produktion. Infolgedessen mußte man Einfuhren in beträchtlicher Höhe zulassen. Im Jahre 1937 konnte Deutschland genau soviel Rindvieh einführen wie 1913, der Butterimport war mit 34 000 t fast so hoch wie im Jahre 1928, der Eierimport um mehr als 6000 t größer. Ganz besonders auffällig aber ist, daß Deutschland über 22 000 Schweine einführen konnte. Das war eine unmittelbare Folge der deutschen Devisenpolitik, welche die Futtermitteleinfuhr in engen Grenzen hielt.

Es wirkt zunächst überraschend, daß der deutsch-dänische Handel immer wieder die Tendenz hatte, sich nach vorübergehender Schrumpfung zu rekonstruieren. Sein Umfang in den verschiedenen Perioden war abhängig einmal von der Entwicklung der Kaufkraft in Deutschland und zum andern von der deutschen Getreidepolitik. Hohe Kaufkraft in Deutschland und Erschwerung der Futtermitteleinfuhr haben sich für Dänemark am günstigsten erwiesen. Aber dieser Handelsverkehr ist durch ein starkes, für Dänemark unangenehmes Moment der Zufälligkeit gekennzeichnet. Der Export nach Deutschland ist nicht so stetig und fest wie die Beziehungen, die Dänemark mit seinem Hauptabnehmer Großbritannien unterhält. Die Folge ist, daß Deutschland je nach der Lage der Dinge bald weniger von Dänemark kauft, als dieses liefern möchte, bald mehr abnehmen möchte, als dieses liefern kann. Für Dänemark ist Deutschland im Vergleich zu Großbritannien ein peripherer Markt, und auch für Deutschland ist Dänemark im Vergleich zu seinem eigenen Marktvolumen ein peripherer Markt. Dies ist das Ergebnis der historischen Analyse und ein schwieriges Zukunftsproblem. Eine größere Stetigkeit im agrarischen Außenhandel zwischen Dänemark und Deutschland könnte nur hergestellt werden durch langfristige Lieferverträge oder durch freieren Handel in Europa. In unserem ganzen Erdteil aber herrscht vorläufig noch das System des Interventionismus. Seiner Analyse müssen wir uns jetzt zuwenden. Welches sind seine Stützen, und wohin hat es uns geführt?

Versuche zum Abbau der Handelshemmnisse

Sie kennen alle die Versuche, die im Rahmen der OEEC unternommen worden sind, um die Handelshemmnisse langsam abzubauen. Diese Bestrebungen kranken an einem Geburtsfehler. Man berechnet noch heute die prozentualen Anteile des Handels, die in bestimmten Etappen von Kontingenten und Devisenzuteilung befreit werden sollen, nach der Struktur des Warenhandels im Jahre 1948/49. Die heutige Struktur hat damit nur noch wenig zu tun. Ferner ist der sogenannte Staatshandel ausgenommen. Darunter fällt in vielen Ländern der größte Teil des Agrarhandels, besonders in Großbritannien. In Deutschland ist der Handel, der durch Marktordnungsgesetze manipuliert ist, von der Liberalisierung ausgenommen. Infolgedessen sind von wichtigen deutschen Erzeugnissen nur Käse und Eier liberalisiert. Auch die Pläne zu einer europäischen Agrarunion sind bisher über die Sammlung von Material nicht hinausgekommen. Es herrschte zuviel Uneinigkeit über die Frage, ob der gemeinsame Markt zunächst nur für wenige Erzeugnisse oder gleichzeitig für alle angestrebt werden sollte. Außerdem entstanden berechtigte Zweifel darüber, ob eine Agrarunion als Teilintegration, ohne Einbeziehung der industriell hergestellten Betriebsmittel der Landwirtschaft, funktionieren könnte. Die multilateralen Vereinbarungen im Rahmen des GATT hatten bisher wenigstens zu einem Waffenstillstand in der Zollrüstung geführt; aber die Kräfte des Protektionismus in Europa sind noch sehr stark, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Die autonome Konjunktur- und Währungspolitik hat seit der Weltwirtschaftskrise eine starke Verzerrung des Preis- und Kostenniveaus in den verschiedenen Ländern hervorgerufen. In der Europäischen Zahlungsunion fixierte Wechselkurse führten in Verbindung mit der Methode der Vollbeschäftigungspolitik in manchen Ländern zu einer unausgeglichenen Zahlungsbilanz. Und diese wiederum zwang zu Importrestriktionen und Exportsubventionen, wodurch die Warenmärkte immer wieder gestört worden sind. Diese Lage kann nur gebessert werden, wenn es zu einer engen Koordination der Zentralbanken mit einer

einheitlichen Konjunkturpolitik in Europa kommt. Nur so kann eine ständige Quelle der Intervention in die Märkte beseitigt werden.

2. Der Interventionismus, der als letzte Rettung in der Weltwirtschaftskrise entstand und zunächst als ein System von Aushilfen verstanden wurde, hat sich inzwischen ein theoretisches Fundament geschaffen, das den geschützten Wirtschaftszweigen und den Verwaltungen die Rechtfertigung für ihre Wünsche und Maßnahmen geben soll. Man versucht den Beweis zu führen, daß sich die Landwirtschaft wegen ihrer besonderen Eigenart für die Marktwirtschaft nicht eigne. Erfahrungen aus der Weltkrise, die gezeigt haben, daß die Landwirtschaft ihre Produktion einem schnellen Schwund an Kaufkraft nicht anpassen kann, werden zu einer allgemeinen Behauptung ausgeweitet, daß sie auch im krisenfreien Ablauf des gesamten Wirtschaftsprozesses nicht genügend anpassungsfähig sei. Daraus folgt dann das Dogma, daß staatliche Interventionen für ausreichende und stabile Preise zu sorgen hätten. Ich kann hier auf die Fehlschlüsse dieser Ansicht nicht eingehen; in diesem Zusammenhang genügt die Feststellung, daß der Protektionismus mit diesen Argumenten erfolgreich wirbt und seine Festung ausbaut. Ein Gegenstück dazu ist die kritiklose Anwendung der Beschäftigungstheorie von Keynes, die für Krisenzeiten ihre Berechtigung hat, aber als dogmatisch angewandtes Rezept zur Inflation führt.

3. In den Verhandlungen der OEEC haben die Importländer ihre Haltung damit begründet, daß sie aus sozialen Motiven die zahlreiche Schicht von Grenzproduzenten, die der Konkurrenz nicht gewachsen seien, auch weiterhin schützen müßten. Dadurch, daß der Protektionismus nicht nur die schon vorhandenen Grenzproduzenten schützt, sondern fortlaufend neue Grenzproduktionen schafft, verstärkt er den Widerstand gegen den Abbau der Handelshemmnisse.

4. Der Protektionismus hat in einigen Import- und Exportländern neue Antriebe durch die Versuche bekommen, Preis- und Einkommensparitäten durch Erhöhung des agrarischen Preisniveaus herbeizuführen. Dies geschieht durch staatliche Vorratskäufe oder durch unmittelbare Subventionen. Auf diese Weise entstehen im Exportland Überschüsse, die entweder unverkäuflich sind oder mit Exportsubventionen Absatz suchen. Im Einfuhrland wird mit steigenden Kosten eine Produktion forciert, die einen Teil der bisherigen Einfuhr entbehrlich macht, aber ohne handelspolitischen Schutz nicht existenzfähig wäre. Sobald aber in einem Einfuhrland bei den bestehenden Preisen der gesamte Bedarf durch die Inlandsproduktion gedeckt wird, versagt der handelspolitische Schutz. Dann entsteht auch hier der Zwang zum Export von Produkten, die aus Stützungskäufen auf dem Binnenmarkt stammen. Solcher aus dem Protektionismus entstandener Export schädigt den ökonomisch legitimen Export, der auf echtem Leistungswettbewerb beruht. Es ist offenbar, daß sich alle diese Versuche, die durch Eingriffe in den Marktablauf oder durch Subventionen Einkommensübertragungen zu Gunsten der Landwirtschaft erzwingen wollen, in einer Krise befinden.

5. Es gehört zur Natur des Interventionismus, daß er selten maßhalten kann. Wenn er nämlich als Methode grundsätzliche Anerkennung durch parlamentarische Mehrheiten findet, sind die treibenden Kräfte auch meistens stark genug, die Dosierung zu übertreiben. Außerdem geben die Rahmengesetze den mit der Regulierung der Märkte beauftragten Behörden soviel Spielraum, daß sie unter den zur Wahl stehenden Mitteln die kräftigsten auswählen können. A. P. Jacobsen hat auf der Agrarkonferenz in East-Lansing sein Erstaunen darüber geäußert, daß die Farmer und Bauern, die doch zahlenmäßig in den Industrieländern nur eine Minderheit sind, ihre Interessen so stark durchsetzen können. Es kommt aber in parlamentarisch regierten Staaten nicht so sehr darauf an, wie umfangreich eine Bevölkerungsschicht ist, sondern entscheidend ist, ob sie zur Bildung bestimmter Koalitionen unentbehrlich und gut organisiert ist. Die Bauern haben nun in vielen Ländern eine politische Schlüsselstellung erlangt: bürgerliche Regierungen können ebensowenig auf ihre Mitwirkung verzichten, wie sozialistische, und im Zweiparteiensystem, wie z. B. in den Vereinigten Staaten, sind sie besonders stark umworben. In den USA sorgt außerdem der Wahlmodus für den Senat, der jedem Staat, ohne Rücksicht auf die Zahl der Wähler, zwei Senatoren zubilligt, für ein Übergewicht agrarischer Interessen in dieser wichtigen Körperschaft. Auf dem Schachbrett der Politik haben die „Bauern" die Schlagkraft von „Türmen" bekommen.

6. Man sollte nun denken, daß die überall so gut organisierte Industriearbeiterschaft als Hauptkonsument für landwirtschaftliche Erzeugnisse Gegner des Agrarprotektionismus wäre. Aber die Zeiten, in denen die sozialistischen Parteien in den Parlamenten ihre Stimme gegen „Brotwucher" und „Fleischteuerung" erhoben, sind vorüber. Die in den Gewerkschaften organisierten aktiven Gruppen der Industriearbeiter sind in der Lage, die Steigerung der Lebenshaltungskosten durch Lohnerhöhungen nicht nur auszugleichen, sondern oft sogar überzukompensieren. Dadurch sind die stärksten Bataillone aus der Front der Verbraucher herausgezogen und in Ruhestellung gegangen, ja, sie geben darüber hinaus ihren „Produzenteninteressen" als Partner der Unternehmungen den Vorrang, und können auf dieser Basis sogar Koalitionen mit den landwirtschaftlichen Produzenten eingehen. Die Agrarexportländer, wie Dänemark und Holland, verfügen deshalb in Importländern nur noch über schwache Hilfstruppen für den Freihandel.

7. Eine Triebkraft für den Agrarschutz der Importländer ist schließlich noch das Motiv der Ernährungs-Sicherheit in Kriegszeiten. Angesichts der furchtbaren Katastrophe, die ein Atomkrieg für Europa bedeuten würde, gehört dieses Streben der Importländer nach einem möglichst hohen Grad der Selbstversorgung in den Bereich der Illusion. Es könnte sein, daß ein Atomkrieg die städtische Bevölkerung in ähnlicher Weise reduzieren würde, wie es die Pest in der Mitte des 14. Jahrhunderts getan hat. Die Folge war damals eine Absatzkrise in der Landwirtschaft. Die Militärstrategen stellen sich heute den Soldaten

des Atomkrieges als „Steinzeitkrieger" oder „Wüstenkrieger" vor. Angesichts dieser apokalyptischen Erwartungen der Fachleute zerrinnen die schwächlichen Fantasien der Agrarpolitiker über die „Nahrungssicherung" ins Nichts. Wie auch immer die Agrarpolitik sein mag: sie ist heute keine Rückversicherung gegen das Versagen der Außenpolitik.

Auswirkungen des Interventionismus

Es ist jetzt an der Zeit, daß wir danach fragen, welche Leistungen der Staatsinterventionismus, der von so starken Kräften erzwungen worden ist, auf die landwirtschaftliche Produktion und die Versorgung der Bevölkerung gehabt hat. Diese Wirkung ist ambivalent. Der gestiegene Selbstversorgungsgrad in den Agrarimportländern scheint zu beweisen, daß die „Anreiztherapie" der künstlich erhöhten Preise die Agrarproduktion stark und sogar zu stark gesteigert habe. Diese Schlußfolgerung aber wäre voreilig, weil sie nicht berücksichtigt, daß hohe Preise zwar die Produktion stimulieren, den Verbrauch aber drosseln. Außerdem steigt in protektionistischen Ländern auch das Kostenniveau, weil man a) auch noch auf Standorten produziert, die im marktwirtschaftlichen Sinne als submarginal bezeichnet werden müssen; und weil b) die höheren Kosten der Lebenshaltung über Lohnsteigerungen in die Kosten landwirtschaftlicher Betriebsmittel eingehen. Dadurch wird die anreizende Wirkung hoher Agrarpreise auf die Produktion stark abgeschwächt. Aus der Wirtschaftsgeschichte kann nicht bewiesen werden, daß die Länder mit Agrarschutz auf der Fläche mehr produzieren als die Freihandelsländer. Eher trifft das Gegenteil zu; denn Dänemark und Holland liegen mit den Erträgen des Ackerbaues und der Viehwirtschaft an der Spitze aller Länder, während z. B. das stets protektionistische Frankreich ziemlich tief in der Rangordnung steht. Wenn andererseits der Freihandel in England zu extensiven Wirtschaftssystemen geführt hatte, so lag das offenbar an dem Spielraum, die der weite Raum des Empire und die Pachtwirtschaft in der Wahl der rationellen Standorte geboten hatte. Daß England in und nach dem Krieg seine Agrarproduktion mit Hilfe von Subventionen ziemlich schnell steigern konnte, verdankte es der schnellen Mobilisierung latenter Bodenkraft in seinen wieder in Ackerland verwandelten Weiden. Als fortdauernde Wachstumsrate ist das nicht anzusehen.

Es gibt viele Ursachen, weshalb in einem Land die Produktion schneller steigt als in einem anderen, und einer dieser Faktoren ist zweifellos die Neigung und die Fähigkeit der Bauern, produktionstechnische Fortschritte zu machen. Der Holländer J. J. van der Lee hat in einem Vortrag in Frankfurt/Main am 15. Oktober 1953 auf die These des englischen Historikers Toynbee hingewiesen, wonach der Fortschritt in einer Zivilisationsgemeinschaft abhängig ist von den richtigen „Antworten", die auf eine Krise, auf eine „Herausforderung" gefunden werden. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß der Freihandel eine solche Herausforderung ist. Die dänischen und holländischen Bauern haben sie Ende des 19. Jahrhunderts angenommen und unter ihrem Druck die Fähigkeit entwickelt, eine leistungsfähige Landwirtschaft ohne Agrarschutz aufzubauen. Wir können diesen Weg im Gegensatz zur „Anreiztherapie" als „Drucktherapie" bezeichnen. Während die Anreiztherapie des Protektionismus dahin tendiert, die bestehende Betriebsorganisation als Datum hinzunehmen und die Kosten der Mehrproduktion durch höhere Preise zu decken, zwingt die Drucktherapie dazu, die produktive Leistung der Produktionsfaktoren durch ständige Neukombination zu erhöhen und größere Mengen ohne Steigerung der Gesamtkosten zu erzeugen. Wenn heute in den Ländern der westlichen Welt Absatzschwierigkeiten auf einigen Agrarmärkten aufgetreten sind, so nicht deshalb, weil unter der Herrschaft des weit verbreiteten Protektionismus mehr erzeugt worden ist, als es unter einem Regime des Freihandels möglich gewesen wäre, sondern weil die Waren infolge ihrer hohen Preise nicht genügend Absatz finden.

Dieses Argument ist auch in den Beratungen der OEEC in Paris von den europäischen Agrarexportländern stets vorgebracht worden. Sie erwarten auf einem gemeinsamen europäischen Markt eine größere Absatzmenge bei niedrigeren Preisen, und sie erwarten weiter, daß dieser Mehrabsatz besonders ihnen zugute kommt. Nun läßt sich nicht leugnen, daß die bisherigen Methoden des Agrarprotektionismus, mag es sich um Handelshemmnisse oder Paritätspreispolitik handeln, immer mehr in eine Sackgasse führen. Trotzdem ist es zweifelhaft, ob der allgemeine Abbau des Agrarschutzes allein die Hoffnungen der Exportländer auf die Dauer erfüllen würde. Das hängt nämlich ganz davon ab, wie die Bauern der Importländer auf die „Herausforderung" reagieren würden.

Nach der Außenhandelstheorie müßte das mit den geringsten Kosten hergestellte Angebot das mit höheren Kosten produzierte in dem Maße verdrängen, als letzteres zur Befriedigung der Gesamtnachfrage nicht mehr nötig ist. Aber infolge der überwiegend klein- und mittelbäuerlichen Agrarstruktur der meisten Importländer ist es sehr unwahrscheinlich, daß eine solche Verdrängung vom Markt einträte. Zwar würde der komperative Kostenvorteil, den die nordwesteuropäischen Länder in der Erzeugung von Fleisch- und Butterfett und die südlichen in der Erzeugung von einigen Gemüse- und Obstsorten haben, zu einer Verschiebung der relativen Gewichte dieser Erzeugungsrichtungen innerhalb der Betriebe in den einzelnen Ländern führen, aber das Gesamtvolumen der Produktion in den Einfuhrländern würde auch unter dem Preisdruck der Exportländer nicht zurückgehen. Die submarginalen bäuerlichen Produzenten würden den Preisdruck durch Einschränkung ihrer Lebenshaltung aufsaugen. Es bleibt ihnen dann nichts anderes übrig, als auf eine solche „Drucktherapie" ähnlich zu reagieren wie es die dänischen Bauern in früheren Agrarkrisen getan haben: die Betriebe zu rationalisieren, die Stückkosten zu senken und die noch reich vorhandenen Produktionsreserven zu mobilisieren. Betriebsleiter, die diesen Anpassungsprozeß nicht durchführen können, würden durch andere ersetzt werden oder ihre Betriebe an andere verkaufen.

Die Vorbedingungen für eine aktive Anpassung sind allerdings heute schlechter, als sie im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts waren. Damals wurde der Übergang zur intensiven Viehwirtschaft durch den schnell steigenden Bedarf der städtischen Bevölkerung bei anziehenden Preisen besonders begünstigt. Die zur Umstellung nötigen Investitionen hat Dänemark dadurch finanziert, daß es ausländisches privates Kapital ins Land ziehen und die Zinssätze senken konnte. Heute würde der Preisdruck gerade bei den Haupterzeugnissen der Bauernwirtschaften in den Importländern einsetzen, ohne daß der private Kapitalmarkt den Investitionsbedarf für totes und lebendes Inventar und für moderne Stallbauten usw. zu lohnenden Zinsen zur Verfügung stellt. Die ungeheuren Belastungen des Staatshaushalts durch die Folgen des Krieges und die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat haben zu einer lang anhaltenden Beschränkung des privaten Kapitalmarktes geführt und die Zinsen auf einem viel zu hohen Niveau gehalten. Der Mangel an Vertrauen in die politische und wirtschaftliche Stabilität hemmt den internationalen Kapitalverkehr, der heute von den Staaten weitgehend gelenkt ist und mehr dem Ausgleich der Zahlungsbilanzen und dem Ausbau der Rüstung dient als der Förderung der Produktivität in der privaten Wirtschaft. Es ist deshalb verständlich, daß die Bauern der Importländer so große Angst vor der Konkurrenz der Exportländer haben.

Aber angenommen, die Schwierigkeiten würden durch eine großzügige Finanzhilfe überwunden und der Agrarschutz abgebaut. Ist dann damit zu rechnen, daß die Agrarexportländer dank ihres niedrigen Kostenniveaus ihren Absatz über einen zeitweisen sicheren Vorteil hinaus dauernd verbessern könnten?

Aussichten der Agrarexportländer bei Abbau der Handelshemmnisse

Wir wollen diese Frage am deutsch-dänischen Handelsverkehr prüfen. Er ist global dadurch gekennzeichnet, daß sich der deutsche Industrieexport nach Dänemark in den letzten Jahren stark entwickelt hat, der dänische Agrarexport nach Deutschland aber stagniert.

Anteil Deutschlands am Außenhandel Dänemarks
(Mill. Kronen)
(1936/38 Deutsches Reich, 1949/53 Bundesrepublik)

Jahr	Einfuhr	Ausfuhr	Einfuhr (—) Ausfuhr (+) Überschüsse
1936	376,03	279,92	— 96,11
1937	404,28	297,45	— 106,83
1938	398,97	304,42	— 94,54
1949	105,41	231,54	+ 126,13
1950	570,95	787,18	+ 216,23
1951	894,74	728,64	— 166,10
1952	1 031,70	732,07	— 299,63
1953 [1])	1 267,51	708,36	— 559,15

[1]) Im Jahre 1954 setzte sich die bis 1953 erkennbare Tendenz fort.

Während die landwirtschaftliche Ausfuhr Dänemarks nach Deutschland seit 1950 wertmäßig um rund 80 Mill. dkr oder 10 v. H. zurückging, stieg der Import an deutschen Industriewaren um rund 696 Mill. dkr oder 122 v. H. Die Verschlechterung der dänischen Handelsbilanz im Verkehr mit Deutschland ist deshalb in der Hauptsache die Folge der dänischen Konjunkturpolitik, die auf eine hohe nominelle Kaufkraft gerichtet war, und der Neigung der dänischen Bevölkerung, deutsche Industriewaren besonders stark zu kaufen. Das Volumen der dänischen Agrarexporte nach der Bundesrepublik, die nur 52 v. H. der Gebietsfläche des ehemaligen deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 umfaßt und rund 70 v. H. der früheren Bevölkerung, war, auf den Kopf der Bevölkerung berechnet, bei Rindvieh, Schweinen, Käse, Eiern und Fleischwaren im Jahre 1953 größer als vor dem Zweiten Weltkrieg und auch größer als 1928 und 1913. Dagegen ist der Butterexport fast ganz verschwunden. Das Defizit der Bundesrepublik an Erzeugnissen des Acker- und Gartenbaues und der Viehwirtschaft betrug im Jahre 1953/54 bei:

Brotgetreide	27 v. H.	Butter	1 v. H.
Futtergetreide	20 v. H.	Fleisch	6 v. H.
Zucker	11 v. H.	Eier	30 v. H.
Gemüse	17 v. H.	Fette	
Obst	31 v. H.	(ohne Butter)	71 v. H.

Im Jahre 1954/55 hat sich infolge der ungünstigen Witterung und erneuter Konsumausweitung bei einigen Produkten das Defizit etwas erhöht; so z. B. bei Zucker auf 15 v. H., bei Butter auf 6 v. H. Aus diesen Daten geht hervor, daß Deutschland in erster Linie abhängig ist bei Erzeugnissen des Acker- und Plantagenbaues, die vorwiegend aus überseeischen Ländern importiert werden müssen, am wenigsten dagegen bei Erzeugnissen der Viehwirtschaft, die von europäischen Ländern, insbesondere Dänemark und Holland, geliefert werden. Infolge der klein- und mittelbäuerlichen Struktur der Bundesrepublik ist die deutsche und dänische Erzeugung nur noch wenig komplementär, weshalb die Grundbedingung für einen ausgedehnten Agrarhandel nicht gegeben ist. Was würde unter diesen Umständen geschehen, wenn der deutsche Agrarschutz abgebaut würde?

Das Charakteristikum des deutschen Agrarschutzes ist seit seiner Entstehung, daß er alle wichtigen Produkte erfaßt, die auch im Inland produziert werden; insbesondere auch das Getreide. Deutschland hat im Verhältnis zu den Preisen für überseeisches Futtergetreide und auch im Verhältnis zu den Produkten der Viehwirtschaft ein hohes Niveau der Futtermittelpreise. Ein Abbau der Zölle und Kontingente für Vieh- und Vieherzeugnisse wäre nur möglich bei gleichzeitig freier Futtermitteleinfuhr. Diese würde die Kosten der Viehwirtschaft stark verringern und insbesondere den frachtgünstig gelegenen nordwestdeutschen Gebieten zugute kommen. Sie würden mit Dänemark und Holland in der Fleischerzeugung auch konkurrenzfähig sein, wenn die Fleischzölle und -kontingente wegfallen; sie würden darüber hinaus ihre Anstrengungen, nach England und USA zu exportieren, verstärken. Dänemark hätte unter diesen Umständen eine dauernde Vergrößerung seiner Vieh-, Fleisch- und Eierexporte kaum zu erwarten.

Günstiger wäre seine Position zunächst beim Export von Butter und Käse. Hier ist die Preisdifferenz zwischen dem dänischen und deutschen Markt heute größer als die Kostensenkung, welche die deutsche Milchwirtschaft durch den freien Bezug von Futtermitteln erfahren würde. Es ist aber ausgeschlossen, daß das im Verhältnis zum deutschen Butterverbrauch sehr kleine Exportvolumen Dänemarks den deutschen Butterpreis auf das dänische Niveau senken könnte. Die dänischen Exporteure würden für die kleine Ausfuhrmenge, die ihnen neben den Lieferverpflichtungen nach Großbritannien verbleibt, einen höheren Preis erzielen, und dies könnte die dänische Landwirtschaft veranlassen, ihre Ausfuhr nach Deutschland zu steigern. Eine schnelle Zunahme der dänischen Butterausfuhr wäre aber nur möglich, wenn das mit Großbritannien vereinbarte Kontingent reduziert würde. Andernfalls könnten zusätzliche Ausfuhrmengen nach Deutschland nur durch Steigerung der dänischen Milchproduktion erreicht werden. Nun haben wir aber auch in Deutschland einen steigenden Trend der Milcherzeugung, und alle Sachverständigen sind sich darüber einig, daß diese Tendenz auch fortdauern wird, wenn die Preise sinken.

Große Gebiete mit viel natürlichem Grünland können in eine andere Produktion nicht ausweichen, und in einer großen Masse unserer klein- und mittelbäuerlichen Betriebe mit heute noch niedrigen Milchleistungen besteht der produktionstechnische Fortschritt darin, daß man durch bessere Zuchtwahl, rationellere Fütterung, Verbesserung der Futterflächen und Entlastung der Zugkühe von der schweren Zugarbeit die Milchproduktion erhöht. Das deutsche Preisniveau für Butter ist heute in viel stärkerem Maße durch die jährliche Zunahme der inländischen Erzeugung gefährdet als durch die Einfuhr. Damit besteht ein unmittelbarer Zwang, durch Senkung der Stückkosten den Rückgang der Preise aufzufangen. Dadurch würde sich das deutsche Kostenniveau dem dänischen immer mehr anpassen. Die Preisdifferenzen zwischen den beiden Ländern würden sich verringern, damit aber auch der Anreiz der dänischen Exporteure, nach Deutschland zu liefern. Die Chancen Dänemarks auf dem deutschen Markt dürfen ebenso wenig überschätzt werden wie die Nachteile, die den deutschen Produzenten aus einem Abbau des deutschen Agrarschutzes gegenüber Dänemark entstehen würden.

Nun aber müssen wir in unserer Analyse noch einen Schritt weitergehen. Nur dem schnellen Zuwachs der Massenkaufkraft seit Beendigung des Krieges ist es zu verdanken, daß die steigenden Mengen der europäischen Agrarproduktion bisher vom Konsum aufgenommen wurden, ohne daß es zu stärkeren Preiseinbrüchen gekommen ist. Die Landwirte der Importländer haben auf ihren geschützten Märkten davon mehr Vorteil gehabt als die Exportländer. Nun aber deuten viele Zeichen darauf hin, daß die Entwicklung der Verbrauchereinkommen in den Importländern bald nicht mehr ausreicht, um die weiter steigende Produktion zu den heutigen Preisen aufzunehmen. Das zukünftige Preisniveau auf den Agrarmärkten wird ganz von dem Verhältnis zwischen der jährlichen Zuwachsrate der landwirtschaftlichen Produktion und der Zuwachsrate der für den Konsum verfügbaren Einkommen abhängen. Die UNO und FAO haben in einer gemeinsamen Veröffentlichung: European Agriculture, Genf 1954, die Wachstumsrate der landwirtschaftlichen Erzeugung in den OEEC-Ländern mit jährlich 1—2 v. H. angenommen. Bei einer ebenfalls geschätzten Einkommenselastizität der Nachfrage nach Agrarprodukten von durchschnittlich 0,5 wäre eine jährliche Steigerung des pro Kopf verfügbaren Einkommens von 3—4 v. H. nötig, um der landwirtschaftlichen Erzeugung den Absatz ohne Preisrückgang zu garantieren.

Die Verfasser des Lageberichtes sind der Meinung, daß die Einkommenssteigerung in vielen Ländern die erforderliche Rate in den letzten beiden Jahren nicht erreicht hat, und daß die Agrarmärkte aus diesem Grunde zur Schwäche neigen. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, so steht der Agrarprotektionismus, der bisher mehr eine Politik der hohen Preise als der Kostensenkung betrieben hat, vor dem Bankerott. Er wird in der nächsten Zeit noch einige verzweifelte Versuche machen, das System zu retten. Die in nächster Zeit beginnenden Verhandlungen im Rahmen des GATT werden vielleicht im Zeichen solcher Versuche stehen. Aber diese Experimente bekommen immer nur periphere Bedeutung, da dem System von der inländischen Produktion her die Grundlage entzogen wird. Dann bleibt als letzte Rettung nur noch der Ausweg, den Preisrückgang auf den Märkten durch unmittelbare Subventionierung des Einkommens (Deficiency payments) auszugleichen. Bei der angespannten Finanzlage der Länder und den neuen Anforderungen der militärischen Rüstung sind aber die Aussichten dieser Methode nicht günstig.

In dieser verfahrenen Situation gibt es nur eine konstruktive Lösung: den gemeinsamen europäischen Markt, aber nicht nur für die Landwirtschaft allein, sondern für die gesamte Wirtschaft. Nur auf diese Weise kann eine allgemeine Kostensenkung durchgesetzt werden, die auch die Betriebsmittel der Landwirtschaft erfaßt und ihr gestattet, Preissenkungen durch Kostendregression aufzufangen und dann zu niedrigeren Preisen mehr Produkte an die städtische Bevölkerung zu verkaufen. Nur wenn auch die gewerbliche Wirtschaft aus der Raumenge der Nationalwirtschaften befreit wird, kann die Zuwachsrate an Konsumenteneinkommen erzielt werden, die zur Absorbierung der laufenden Zuwachsrate der landwirtschaftlichen Produktion erforderlich ist. Es ist höchste Zeit, daß die Import- und Exportländer das Feilschen um einzelne Kontingente und Zölle aufgeben und gemeinsam die nötigen Schritte zur Gesundung der europäischen Wirtschaft unternehmen. Das gilt auch für die Außenhandelsbeziehungen zwischen Dänemark und Deutschland. Es mag sein, daß sich dieses oder jenes in bilateraler Absprache noch verbessern ließe, aber die grundlegende Reform könnte nur im gesamteuropäischen Rahmen gefunden werden. In allen europäischen Ländern müssen sich die Kreise und Persönlichkeiten enger zusammenschließen, die den richtigen Weg erkannt haben, und jeder an seinem Platz sollte dahin wirken, daß diese konstruktive Lösung durchgesetzt wird.