

Schlange, E. S.

Article — Digitized Version

Die Subsidierung von Ernährung und Landwirtschaft in Großbritannien

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schlange, E. S. (1949) : Die Subsidierung von Ernährung und Landwirtschaft in Großbritannien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 29, Iss. 3, pp. 24-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/130898>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Subsidierung von Ernährung und Landwirtschaft in Großbritannien

Dr. E. S. Schlange, Braunschweig-Völkenrode.¹

Die Planwirtschaft, die heute in Großbritannien herrscht, hat auch auf dem Ernährungssektor zu einer völligen Lösung des englischen Preisniveaus von den Weltmarktpreisen geführt. Für den Konsumenten gilt heute noch ein Preisniveau, das etwas über dem vom April 1941 liegt. Die Spannen, die zu den höheren Weltmarktpreisen entstehen, werden durch Subventionen gedeckt.

Tabelle 1:

Die Stützungszahlungen des englischen Staates für Ernährung und Landwirtschaft 1924/25—1948/49

(Mil. £)					
1924/25 ¹⁾		1935/36	16,3	1943/44	192,5
bis	19,7	1936/37	11,6	1944/45	204,4
1929/30		1937/38	10,9	1945/46	274,8
1930/31	6,7	1938/39	19,0	1946/47	341,1
1931/32	2,9	1939/40	34,5 ²⁾	1947/48	407,6 ³⁾
1932/33	8,6	1940/41	76,5	1948/49	507,9 ³⁾
1933/34	13,8	1941/42	103,7		
1934/35	19,4	1942/43	151,8		

¹⁾ Nur Zuschüsse für die Zuckerrübenindustrie.

²⁾ Ohne den der Zuckerindustrie gewährten Steuernachlaß (revenue abatement).

³⁾ Vorläufige Zahlen.

ANFÄNGE DER SUBSIDIENPOLITIK

In ihren Anfängen geht die englische Subsidienpolitik auf die letzten Jahre des ersten Weltkrieges zurück. Später wurde sie, wenn auch mit anderem Ziel, zu einem Mittel, um der englischen Landwirtschaft über die Krise zu helfen. Seit Einführung der neuen Wirtschaftspolitik im Jahre 1931 kam es darauf an, die Landwirtschaft vor den Folgen des ausländischen Überangebots bei gesunkener Kaufkraft zu schützen und lebensfähig zu halten.

Englands Wirtschaft basiert jedoch weitgehend auf dem Austausch von industriellen Fertigwaren gegen Nahrungsmittel. In der damaligen Zeit war die Einfuhr billiger Nahrungsmittel Voraussetzung für die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit der englischen Industrie. Eine Verteuerung der Lebenshaltung durch einen generellen Zollschutz konnte daher nicht in Frage kommen. Aus diesem Grunde entwickelte sich ein kompliziertes System von Hilfsmaßnahmen, mit dem man allen Teilen gerecht zu werden versuchte. Sollte die Lebenshaltung des Konsumenten nicht verteuert werden, so durfte

¹⁾ Institut für landwirtschaftliche Marktforschung an der Landwirtschaftlichen Forschungsanstalt Braunschweig-Völkenrode.

der Zolltarif von 1931/32 nicht zur Erschwerung der Einfuhr benutzt werden. Er wurde in erster Linie dazu verwendet, um an die Stelle der zusammengebrochenen freien Weltwirtschaft den Empirehandel zu setzen und die Nicht-Empire-Länder handelspolitisch zu benachteiligen. Viel wesentlicher für die Lage der englischen Landwirtschaft war daher die Kontingentierung der Einfuhrmengen, die die bisherige Schleuderkonkurrenz der Importeure verhindern sollte.

Damit konnte der englischen Landwirtschaft aber nicht aus der finanziellen Krise geholfen werden; denn die Weltmarktpreise sollten auch weiterhin auf den englischen Märkten maßgebend sein. Zwei andere Mittel wurden angewendet, um eine Besserstellung zu erreichen. Das eine war die mit den Gesetzen von 1931 und 1933 gegebene Möglichkeit zur Bildung von Marktverbänden, das zweite die Zahlung von Subventionen an besonders bedrohte Wirtschaftszweige.

Die Subsidien für die Landwirtschaft hatten anfangs den Zweck, die Differenz zwischen einem für tragbar angesehenen, garantierten Erzeugerpreis und dem freien, vom Weltmarkt bestimmten Marktpreis zu überbrücken. Sie wurden nach und nach für Weizen (1932), Hafer (1937), Gerste (1937/39), Mastrinder (1934), Werkmilch (1934) und Bacon und Baconschweine (1938) eingeführt. Die Subsidierung des englischen Zuckerrübenbaues, die zur Einführung der Zuckerrübe in England schon 1925 begonnen hatte, wurde nach dem Preissturz auf dem Weltzuckermarkt ab 1934 fortgeführt.

Die Höhe der Subventionssummen für die einzelnen Produkte war beschränkt. So galt der Garantiepreis von 10 s pro cwt Weizen nur für 1,4 Mill. t, bei deren Überschreitung die Stützungszahlung anfänglich pro Gewichtseinheit entsprechend reduziert wurde. Die Stützung der Mastrinderpreise hatte sich innerhalb bestimmter, vom Parlament zu genehmigender Grenzen zu halten.

Ursprünglich war man der Ansicht gewesen, daß alle diese Notmaßnahmen sich nach Überwindung der Wirtschaftskrise erübrigen würden. Aber die Weltmarktpreise erreichten niemals wieder den Stand der 20er Jahre. Im Laufe der Zeit trat der Gesichtspunkt der Landesverteidigung in den Vordergrund. Seit 1936 wurden alle Subventionsmaßnahmen in Erinnerung an die Folgen der deutschen U-Boot-Kriegführung 1917/18 mit der Erhöhung des Grades der Selbstversorgung begründet. Die Aus-

dehnung der Ackerflächen und die Bereitschaft zu schneller Produktionsausweitung versuchte man durch die Gesetze von 1937 und 1939 zu fördern. Dabei wurden die Subventionen für Weizen, Hafer und Gerste erhöht, eine Verbilligung von Phosphorsäure und Kalk durch Staatsmittel eingeführt, eine Prämie für Grünlandumbruch gezahlt und schließlich auf Staatskosten eine Traktorenreserve geschaffen.

Neben diesen teils agrar-, teils wehrpolitischen Zielen der Subsidienpolitik finden wir Ansätze zu einer sozialpolitischen Maßnahme. Zur Bekämpfung der Krise in der Milchwirtschaft griff man die bisher von privater Seite durchgeführten Schulspeisungen auf, um den Verbraucherkreis von Frischmilch zu erweitern. Durch die „Milk in Schools“-Aktion wurde mit Hilfe von Staatszuschüssen Flaschenmilch zum halben Preis in erster Linie in Volksschulen abgesetzt. Die Bedeutung dieser Maßnahme nahm von Jahr zu Jahr zu und führte gegen Ende der 30er Jahre zu Versuchen, auf dieselbe Art auch den Milchabsatz in den Arbeitervierteln der großen Industriezentren zu heben.

Bis 1939 war die Subsidierung der Landwirtschaft in dem eng gesteckten Rahmen durchaus erfolgreich. Dennoch war sie nicht mehr als ein Notbehelf, den man eines Tages durch eine Dauerregelung hoffte ersetzen zu können. Den liberal gesinnten Kreisen war die Subsidierung zu teuer, den Farmern nicht großzügig genug; in dieser Zeit blieb der Regierung keine andere Wahl, als zwischen beiden Extremen einen Mittelweg zu finden, der den Konsumenten in Friedenszeiten nicht zu viel kostete, für den Fall des Krieges aber dem Volke eine gewisse Versorgungsreserve schuf.

DIE ENTWICKLUNG DER SUBSIDIENPOLITIK SEIT 1939
Die Rücksicht auf die Verbraucher tritt mit Ausbruch des zweiten Weltkrieges erstmalig auch organisatorisch klar hervor. Im September 1939 wird das Ernährungsministerium errichtet und mit allen die Versorgung der Bevölkerung betreffenden Aufgaben betraut. Nach einer Übergangszeit, in der man versuchte, ohne weitere Eingriffe auszukommen, beginnt angesichts der gefährlichen militärischen Lage ab Mai 1940 die Mobilisierung aller Möglichkeiten, um die Konsumenten ausreichend, gut und billig mit Nahrungsmitteln zu versehen.

Dabei war die Beschaffung der Lebensmittel die schwierigste Aufgabe. Infolge der großen Auslandsabhängigkeit bestanden in Friedenszeiten 40 Prozent der importierten trockenen Ladung aus Nahrungsmitteln. Im Kriege hing von dem Einsatz der Tonnage nicht nur die Leistungsfähigkeit der englischen Bevölkerung und Wirtschaft, sondern auch die Schlagfähigkeit des englischen Heeres ab. Einsparung von Schiffsraum aber bedeutete die Beschränkung der Einfuhr auf das Notwendigste und die Umstellung der Ernährung auf kohlehydrathaltige Produkte einheimischer Erzeugung. Also

wurde eine „Erzeugungsschlacht“ (Food Campaign) gestartet mit dem Ziel, an Einfuhren zu sparen, was möglich war. Die extensive Veredelungswirtschaft sollte, so gut und so schnell es ging, ersetzt werden durch die intensivere Ackerwirtschaft. Mensch und Tier sollten im größtmöglichen Umfang aus eigener Scholle ernährt werden.

SUBSIDIERUNG ALS PRODUKTIONSLENKUNG

In Großbritannien entfielen 60 Prozent der Fläche allein auf Dauergrünland. Zählt man die Hutungen und das temporäre Grasland hinzu, so waren es über 80 Prozent. Hier lagen also große Reserven. Eine Umstellung von der Weide- auf die Ackerwirtschaft setzte jedoch erhebliche Investitionen voraus. Es fehlte an Maschinen und Gebäuden. Gräben, Dränagen und Hecken mußten wieder instandgesetzt oder neu angelegt werden. Der Bedarf an Düngemitteln und Arbeitskräften stieg erheblich. Vielen Farmern mangelte es an der Kenntnis der Ackerwirtschaft; sie konnten nur durch überzeugende Gründe zur Änderung ihrer Bewirtschaftung veranlaßt werden.

Man bediente sich zweier Mittel zur Ankurbelung der landwirtschaftlichen Produktion. Dafür, daß jeder Farmer im Rahmen der allgemeinen Planung technisch sein Möglichstes leistete, sorgten die „War Agricultural Executive Committees“ als ausführende Organe des Landwirtschaftsministeriums. Diese zentrale und tatkräftige Lenkung der Produktion auf die erwünschten Erzeugnisse fand ihre Unterstützung in einer entsprechenden Preisgestaltung. So wurden ab 1940 die Erzeugerpreise für Agrarprodukte laufend heraufgesetzt, um den notwendigen Ansporn und die finanziellen Voraussetzungen für die Leistungssteigerung zu schaffen.

Die Erzeuger-Festpreise sollten zu den Produktionskosten in einem für den Farmer lohnenden Verhältnis stehen und damit zur Produktion der für die Ernährung des Volkes notwendigen Erzeugnisse anregen. Der Index für alle landwirtschaftlichen Erzeugerpreise stieg von 1939 bis 1945 um 98 Prozent. Von 1937/38 bis 1945/46 stiegen die Preise für Weizen von 8 s 5 d auf 19 s 4 d pro cwt, Kartoffeln von 95 s 6 d auf 174 s 3 d pro lg. t, Zuckerrüben von 41 s 6 d auf 89 s 3 d pro lg. t, Milch von 13,1 d auf 25,7 d je Gallone. Im allgemeinen wurden die für die unmittelbare menschliche Ernährung notwendigen Erzeugnisse den Veredelungsprodukten vorgezogen.

Der Preishebel wurde nicht nur zur Bevorzugung der wichtigen vor den unwichtigen Produkten angewendet, sondern auch benutzt, um in den Produktionsablauf einzugreifen. So wurden z. B. die Schweinepreise 1940 für einen bestimmten Zeitraum hoch, dann niedriger angesetzt, um damit den Schweinebestand zu vermindern. Dasselbe wurde im Frühjahr 1941 mit den Rindviehpreisen vorgenommen, als auf Grund der angespannten Ernährungslage eine Verminderung der Viehbestände notwendig wurde.

Bei der Preisfestsetzung wurde auf die Kostengestaltung Rücksicht genommen. Die Festsetzung der Preise auf Grund von Kostenberechnungen ist ein Ergebnis der Kriegsentwicklung. Seit 1941 wurde es üblich, daß Vertreter des Landwirtschaftsministeriums, der Farmer und der betriebswirtschaftlichen Institute der Universitäten zusammenkamen, um auf Grund der vorliegenden Buchführungsergebnisse, der voraussichtlichen Kostenentwicklung und der Produktionsziele die Preise festzusetzen. Diese Methode, landwirtschaftliche Festpreise zu bestimmen, ist mit dem Gesetz von 1947 zu einer ständigen Einrichtung geworden.

Die Regierung hat sich jedoch niemals verpflichtet, in der Höhe der Festpreise die Produktionskosten oder Reinerträge für einzelne Erzeugnisse zu garantieren. Sie hat nur versprochen, ein Gesamtniveau der Agrarpreise aufrechtzuerhalten, das einen angemessenen Reinertrag insgesamt ermöglicht, während in diesem Rahmen die Preise der Einzelprodukte je nach der gewünschten Produktionsentwicklung festgesetzt werden. Die von der Regierung genehmigten Erzeugerpreise sind garantierte Vorauspreise. So gelten die im Februar 1949 festgelegten Getreide- und Hackfruchtpreise für die Ernte von 1950. Bei Veredelungsprodukten werden Festpreise für das kommende Jahr garantiert, und außerdem werden jedes zweite Jahr Mindestpreise für vier Jahre im voraus bekanntgegeben, so daß im Februar 1948 z. B. die Mindestpreise für Veredelungsprodukte für 1950—52 festgelegt wurden.

Diese Methode der Festsetzung der Agrarpreise ist wichtig für die Beurteilung der Frage, in welchem Umfange die Landwirtschaft subsidiert wurde. Technisch gesehen, gibt es genügend staatliche Zahlungen, die als „subsidy“ bezeichnet werden; so die Flächenzahlungen (acreage subsidy), Düngemittelsubsidien, Futtermittelsubsidien, Subsidien für Drainage, Silage, Trocknung, Kälberaufzucht usw. Die für diese Posten aufgewendeten Beträge verlieren ihren Charakter als Zuwendungen, wenn man berücksichtigt, daß sie zu einer entsprechenden Herabsetzung der Agrarpreise führen. Man darf also bei der Beurteilung der Höhe der landwirtschaftlichen Subsidien nicht vom Nominalbetrag ausgehen, sondern muß die Einkommensgestaltung als Ganzes zu Grunde legen. In einem Land, in dem die Auslandsabhängigkeit eine entscheidende Rolle spielt, wird der Vergleich mit den Auslandspreisen immer entscheidend sein. Denn auch das weit wichtigere Gegenstück zur Agrarsubsidierung, die Subsidierung der Nahrungsmittelpreise, basiert in seiner Kostenrechnung auf dem Niveau der Weltmarktpreise.

DIE SUBSIDIERUNG DER KONSUMENTEN

Die Subsidierung der Konsumenten war keine planmäßig vorgesehene Maßnahme im Zuge der Errichtung des Ernährungsministeriums. Die Erfahrung mit der Preis-Lohn-Spirale im ersten Weltkrieg,

hatte den Gedanken einer Stabilisierung der Lebensmittelpreise nahegelegt. Sie hatte das Ziel, die nachteiligen Folgen der Preis-Lohn-Spirale auf das gesamte Preisgefüge und vor allem auch für den Arbeitsfrieden durch staatliche Einflußnahme zu verhindern. In seinem Bericht über die Ernährungswirtschaft im ersten Kriege hatte Lord Beveridge bereits die Anwendung von Subsidien in größerem Umfange empfohlen.

Mit Kriegsausbruch setzte die Verteuerung aller Importgüter sofort ein. Eine selbstverständliche Folge des Kriegsbeginns war das Ansteigen der Frachtraten und der Versicherungssätze. Daneben wirkte sich die durch Verdunklung, militärische Sicherungsmaßnahmen und das Konvoisystem hervorgerufene Desorganisation der Schifffahrt aus.

Ab 1. 12. 1939 wurde mit der Subsidierung von Brot, Fleisch, Käse und Milch begonnen, um eine Verteuerung dieser Grundnahrungsmittel zu verhindern. Die zunehmende Verknappung der Ernährung zwang die Bevölkerung vor allem im Winter 1940/41 dazu, Nahrungsmittel zu kaufen, die bis dahin nicht rationiert waren und deren Preise weder stabilisiert noch überwacht wurden. Der dadurch ausgelöste Preisanstieg war in dieser Not- und Krisenzeit äußerst unbequem.

Doch nicht die Lebensmittel allein stiegen im Preis. Die Lebenshaltung insgesamt, repräsentiert im Index der Lebenshaltungskosten, wurde von Monat zu Monat teurer. Mit der Preisstabilisierung der Grundnahrungsmittel oder selbst aller Nahrungsmittel war es nicht mehr getan. Die Idee des sozialen Minimums, die in Großbritannien schon vor Jahren eine Rolle spielte und z. B. bei vielen Tarifverträgen in der Bindung der Lohnhöhe an den Index der Lebenshaltungskosten zum Ausdruck kam, gewinnt jetzt wieder an Bedeutung, und man kam zu der Erkenntnis, daß die Entwicklung einer Preis-Lohn-Spirale nur durch die Subsidierung der Lebenshaltung im ganzen verhindert werden konnte.

Im April 1941 teilte der Schatzkanzler in seiner Budgetrede mit, daß die Regierung unter Einsatz von Staatsmitteln den Lebenshaltungsindex auf einem Stand von 25 bis 30 v. H. über dem von 1939 festzuhalten beabsichtige. Damit hoffte man einen entscheidenden Schritt im Kampf gegen die Inflation getan zu haben. Gleichzeitig war es eine Konzession an die Gewerkschaften.

Grundsätzlich war damit die Entwicklung der Subsidienpolitik abgeschlossen: Der Konsument wurde subsidiert, indem der geltende Lebenshaltungsindex auf dem Stand von April 1941 gehalten wurde. Das Ernährungsministerium kaufte als Zentralstelle zu steigenden Preisen vom Ausland, es zahlte steigende Preise an den Farmer und ermöglichte durch den Verkauf zu Verlustpreisen die Erhaltung des Kleinhandelspreisspiegels von 1941.

Neben den oben geschilderten beiden Maßnahmen griff der Staat noch auf einem dritten Gebiet durch

Bereitstellung von Mitteln entscheidend ein. Für die „Milk in Schools“-Aktion, die früher eines der Mittel war, den Trinkmilchabsatz zu erhöhen, bestand bei steigender Kaufkraft an sich keine marktwirtschaftliche Notwendigkeit mehr. Aber die Regierung vertrat die Ansicht, daß bei der drohenden Milchverknappung gerade die Bevölkerungskreise, die gesundheitlich am anfälligsten waren, auf keinen Fall an den wichtigsten Nährstoffen Not leiden durften. Die durch Ernährungsumstellung noch erhöhte Gefahr von Mangelkrankheiten erleichterte den Entschluß und legte es nahe, den Kreis der Bezugsberechtigten bedeutend auszuweiten.

Im Rahmen des „National Milk Scheme“ wurde ab Januar 1940 allen werdenden und stillenden Müttern und allen Schulkindern ein Grundkontingent von Vollmilch garantiert, und zwar richtete sich der zu zahlende Preis nach der Zahlungsfähigkeit des Bezugsberechtigten. Besonders in den ersten Jahren wurden erhebliche Mengen von Milch umsonst oder zu stark verbilligten Preisen abgegeben. Diese Milchaktion wurde später noch auf Vitaminpräparate, Orangensaft und Lebertran ausgedehnt. Alle Untersuchungen deuten darauf hin, daß der Gesundheitszustand der englischen Jugend im Kriege besser als je zuvor im Frieden gewesen ist. Es besteht auf allen Seiten Einigkeit darüber, daß der Einsatz von Staatsmitteln zur Verbilligung von Milch für Mutter und Kind auch in Zukunft ein Teil der englischen Sozialpolitik bleiben wird.

DER ERFOLG DER SUBSIDIERUNG IN DER KRIEGSWIRTSCHAFT

Die Intensivierung der Landwirtschaft hatte zur Folge, daß die frühere Relation zwischen Dauergrünland und Ackerfläche in ihr Gegenteil verkehrt wurde. Dementsprechend erhöhten sich die Anbauflächen der für die Volksernährung wichtigsten Produkte. Vom Viehstapel wurde nur der Milchviehbestand zahlenmäßig verstärkt. Schweine und Geflügel als Konkurrenten des Menschen um Agrarerzeugnisse und Schafe als Repräsentanten extensiver Wirtschaft wurden im Bestand drastisch reduziert. Mit Hilfe dieses Wandels in der Bewirtschaftung und der gleichzeitigen Umstellung in der Ernährung wurde die Einfuhr an Lebensmitteln und Futtermitteln von 22 Mill. t im Durchschnitt 1934/38 auf 11 Mill. t 1944 gesenkt. Der Anteil der einheimischen Landwirtschaft am Nahrungsmittelverbrauch, der vor dem Kriege nach Kalorien gerechnet etwa 25 v. H. betragen hatte, stieg auf etwa 40 v. H.

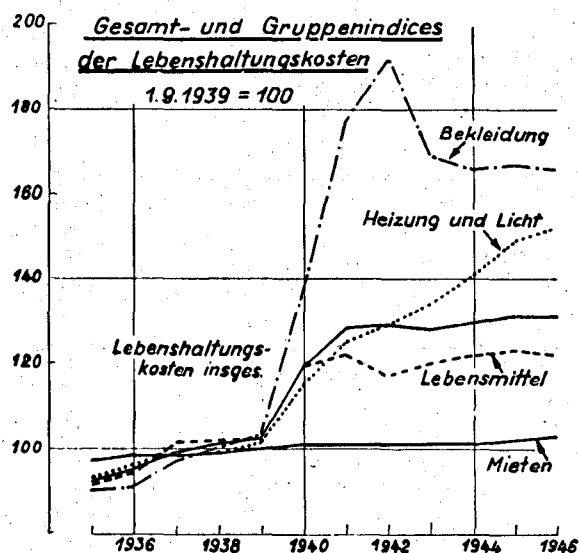
Die der Landwirtschaft gestellten Ziele wurden weitgehend erreicht: Durch wesentliche Steigerung der Erzeugung von Grundnahrungsmitteln wurde die Unabhängigkeit von der Schiffahrtslage gefördert, die Schiffahrt selbst wesentlich entlastet und für die Kriegführung freigemacht.

Die höheren Einnahmen der Landwirtschaft ermöglichten bedeutende Investitionen. Der Düngemittelverbrauch nahm bei Stickstoff um 200 v. H.,

Phosphorsäure 200 v. H., Kali 40 v. H. und Kalk 160 v. H. zu. Die Zahl der Traktoren stieg von etwa 50 000 1938 auf 200 000 1945, die der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte von 711 000 (1939) auf 887 000 (1945). Gleichzeitig war es der Landwirtschaft möglich, die Löhne von durchschnittlich 38 s 5 d pro Woche im Jahre 1938 auf 82 s 8 d (1945) (1949 etwa 105 s) zu erhöhen. Sie kamen damit erstmalig in vergleichbare Höhe zu den Industrielöhnen.

Dieser Wandel in der Agrarwirtschaft hätte ohne Bereitstellung der notwendigen Mittel nicht durchgeführt werden können. Insofern war die Erhöhung der Erzeugerpreise also die Voraussetzung für die gesteigerte Leistungsfähigkeit.

Auch die Aufgabe, den Lebenshaltungskostenindex stabil zu halten, ist technisch gelungen. Durch ständig steigende Zuschüsse für eingeführte und inländische Lebensmittel, durch die Einführung des Utility-Programms in der Textilindustrie, durch Mietstop und durch Druck auf den Kostenfaktor „Heizung und Beleuchtung“ wurde ein gleichbleibender Stand des Index erreicht.



Die Entwicklung der Lebenshaltungskosten
1. September 1939 = 100

Jahr	Lebenshaltungskosten insges.	Lebensmittel	Bekleidung	Heizung u. Licht	Mieten
1935	92	91	90	93	97
1936	95	94	91	96	98
1937	99	101	97	98	98
1938	101	102	100	99	99
1939	102	102	103	101	100
1940	119	119	137	115	101
1941	128	122	177	125	101
1942	129	117	192	129	101
1943	128	120	169	134	101
1944	130	122	166	141	101
1945	131	123	167	149	102
1946	131	122	166	152	103

Nach der Statistik war die Lebenshaltung 1947 gegenüber 1938 nur um 31 v. H. teurer, die Löhne dagegen lagen rd. 70 v. H. höher als 1938. Danach wären die Reallöhne und zugleich die Kaufkraft also um 30 Prozent gestiegen. Im Vergleich dazu stieg im ersten Weltkrieg der Lohnindex bis Ende 1919 um 128 Prozent und der Index der Nahrungsmittelpreise um 170 Prozent gegenüber 1913.

Die aus der Statistik gezogenen Schlußfolgerungen sind jedoch irreführend, da der Lebenshaltungsindex von 1914, der bis zum Juni 1947 galt, nicht mehr den tatsächlichen Lebensgewohnheiten entsprach. Ein auf Grund der Haushaltsrechnungen von 1937/38 ausgearbeitetes Schema wurde erst 1947 eingeführt. Unter Zugrundelegung dieses Schemas sind die Lebenshaltungskosten nicht um 31 v. H., sondern um 61 v. H., die Reallöhne also nur um 5 v. H. seit 1937/38 gestiegen.

KAUFKRAFTVOLUMEN UND GÜTERFONDS

Auf jeden Fall führte der Teilerfolg der Preis- und Lohnstoppolitik unter anderem dazu, daß am Ende des Krieges ein erhöhtes Kaufkraftvolumen einem viel zu kleinen Konsumgüterfonds gegenüberstand. So ging auch die englische Wirtschaft mit allen Symptomen einer preisgestoppten Inflation in den Frieden. Die Anpassung des Güterstroms an den Kaufkraftstrom, oder umgekehrt, ist das Problem, das der Regierung seit 1945 gestellt ist. Man kann heute feststellen, daß diese Frage zwar klar erkannt, bisher aber nur in den Anfängen gelöst ist und daß an dieser Entwicklung vor allem zwei Faktoren schuld sind.

Auf der einen Seite war es die verständliche Hoffnung, daß nach diesem Kriege sehr bald wieder normale Zustände eintreten würden. Als Siegermacht hoffte Großbritannien durch Umstellung seiner Wirtschaft auf die Friedensproduktion sehr bald die Folgen des Krieges überwinden zu können. Am Ende dieser Anpassungszeit glaubte man, den Lebensstandard von 1938 erreichen oder überschreiten zu können. Bis dahin sollte die Lebenshaltung der breiten Masse mit Hilfe der Subsidien auf einem möglichst hohen — an sich ungerechtfertigten — Niveau gehalten werden. Es ist verständlich, daß gerade die Arbeiterpartei es nicht dulden wollte, daß ein, wenn auch nur vorübergehendes, Absinken des Lebensstandards sich vor allem bei den unteren Einkommenschichten bemerkbar machte.

Die künstliche Aufrechterhaltung eines relativ hohen Lebensstandards führte zu der Tendenz, auch in der Außenhandelspolitik möglichst bald wieder zu den Vorkriegseinfuhren zurückzukehren. Daß die tatsächlichen Verhältnisse nicht den Wünschen entsprachen, zeigte sich in der Konversionskrise des englischen Pfundes im Juli/August 1947.

Die „Dollarkrise“ stellte zwar die tatsächliche Lage klar, aber sie zwang auf der anderen Seite zur Beibehaltung einer gelenkten Wirtschaft. Fehlte es an

der wirtschaftlichen Leistung, um den Lebensstandard aufrechtzuerhalten, so sollte durch erhöhte Anstrengungen der Anschluß an den alten Lebensstandard schließlich doch erreicht werden. An Stelle des Schiffsraummangels während des Krieges war die Dollarknappheit getreten. Wie im Kriege war auch jetzt wieder die Mitarbeit der Gewerkschaften zur Lösung der wirtschaftlichen Probleme notwendig. Das bedeutete die Beibehaltung der Subsidien, und zwar so lange, bis tatsächliche Leistung und Verbrauch sich deckten. In der Zwischenzeit wurden alle Register gezogen, um einen Ausgleich der Handelsbilanz zu erreichen. Die Einfuhr wurde eingeschränkt oder auf die Länder des Sterlingblocks umgestellt, ein neues Agrarprogramm sollte die Abhängigkeit von Importen nach wie vor niedrig halten und die überhängende Kaufkraft wurde durch drastische Besteuerung abgeschöpft.

DIE FINANZIERUNG

Die Finanzierung der Subsidienpolitik erfolgte im wesentlichen durch staatliche Mittel. Daneben wurden im Laufe der Entwicklung auch andere sich bietende Finanzquellen benutzt. In der Vorkriegszeit war es vor allem die Weizenpreisstützung, die nicht direkt aus staatlichen Mitteln finanziert wurde. Es wurde vielmehr von den Müllern eine Umlage je Sack vermahlenden Mehles an die Wheat Commission gezahlt. In diesem Fall trugen also die Verbraucher zur Stützung des Weizenpreises nach der Höhe ihres Brotkonsums bei.

Im Kriege standen neben den Steuermitteln vor allem die amerikanischen Lend-lease-Lieferungen seit Herbst 1941 zur Verfügung. Insgesamt wurden von 1941 bis 1945 Nahrungsmittel im Werte von 374 Mill. £ kostenlos an Großbritannien geliefert. Dadurch, daß diese Waren vom Ernährungsministerium dem Großhandel zu den geltenden Festpreisen verkauft wurden, machte der Staat einen Gewinn, der gegen die Unkosten bei den normal gekauften Gütern aufgerechnet werden konnte.

Durch die Abschöpfung der Preisdifferenzen bei der Einfuhr ergaben sich weitere, wenn auch keine so großen Möglichkeiten, die Staatskasse zu entlasten. Diese Gewinnabschöpfung sowie Lend-lease-Lieferungen und die Rationierung bewirkten, daß die Subsidiensumme sich nach anfänglichem steilem Anstieg in den letzten Kriegsjahren nur verhältnismäßig wenig erhöhte.

Erst nach 1945, als die amerikanischen Lieferungen fortfielen und die Preise auf allen Weltmärkten durch die neu auftretende Nachfrage aus Europa und Ostasien steil anstiegen, wurden die Subsidien zu einer erheblichen Belastung des Staatshaushaltes.

Wie wurde die Subsidierung technisch vorgenommen? Ganz allgemein läßt sich sagen, daß jede Ware an einer Stelle in den Kontrollbereich des Ministry of Food kam. Hier wurde der Gestehungspreis vom Ministerium bezahlt und die Ware dann zu

einem niedrigeren Preis weiterverkauft. Der Verlust, der dabei eintrat, stellte die Preisstützung dar. Bei allen eingeführten Waren war es in erster Linie der Einfuhrhafen, in dem diese Preismanipulation vorgenommen wurde. Bei den englischen Agrarprodukten wurden dagegen bestimmte Kanäle festgelegt, die zu durchlaufen waren, wie Schlachthäuser, Mühlen, Molkereien oder Packstationen. Handelte es sich um schwer zu überwachende Waren, so konnte die Subsidierung in verschiedenen Stufen erfolgen. So wurden für Brot und Mehl Subsidien bei den Mühlen und bei den Bäckereien bezahlt, während beim Fleisch das Ministerium Eigentümer der Ware bis zur Abgabe an den Kleinhändler blieb.

Auf der anderen Seite dehnte sich die Kontrolle immer mehr auf die Erfassung aus. Unter Einschaltung der Overseas Food Corporation kaufte das Ministerium im Ausland zum größten Teil durch langjährigen Liefervertrag, im „Bulk Purchase“, die benötigten Lebensmittel. 1947/48 wurden über 3/4 der Nahrungsmittel durch staatliche Stellen eingeführt. Der Weltmarkt ist damit durch eine Reihe voneinander unabhängiger Märkte ersetzt worden.

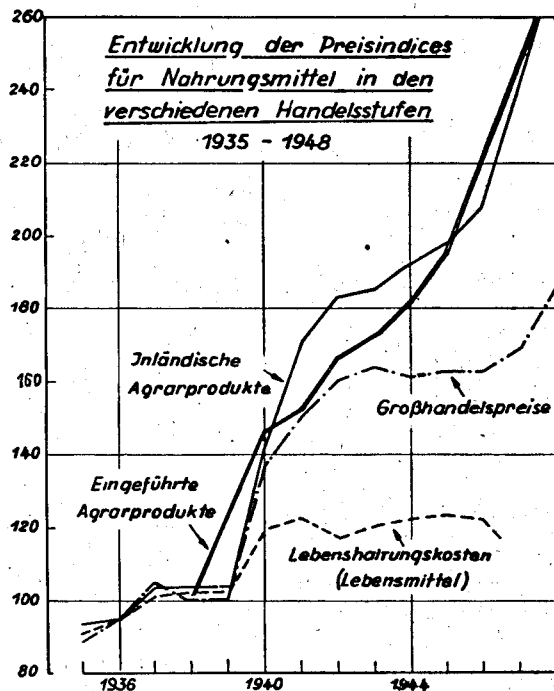
Diese Tatsache macht es sehr schwer, einen Einblick in die Kostenstruktur der englischen Nahrungsmittelversorgung zu erhalten. Kürzlich wurde z. B. vom Ernährungsminister auf Anfrage im Unterhaus angegeben, daß 1948 Weizen aus Argentinien für 34 £ 5 s 9 d, aus Australien für 29 £ 9 s 6 d, aus Irland für 20 £ 7 s 0 d und aus Kanada für 19 £ 19 s 0 d je lg t eingeführt wurde. Der gewogene Durchschnittspreis lag bei 22 £ 0 s 4 d. Der englische Garantiepreis für die Inlanderzeugung lag in demselben Jahr etwa bei 24 £ je lg t.

Diese Unübersichtlichkeit der Preisgestaltung macht es einem Außenstehenden unmöglich, festzustellen, ob und in welchem Umfange die englische Landwirtschaft subsidiert wird. Es war schon weiter oben darauf hingewiesen worden, daß eine Möglichkeit, einen Anhaltspunkt für die Verteilung der Subsidien zu erhalten, in dem Vergleich der Preisentwicklung auf dem in- und ausländischen Markt liegt. Es ist daraus ersichtlich, daß der Höhepunkt der Förderung der Landwirtschaft in der Zeit der größten Schiffsraumverluste gelegen hat.

Tabelle 2:

Der Einfluß der Subsidien auf die Kleinhandelspreise (Stand vom 1. 11. 1948)

Ware	Einheit	Tatsächlicher Kleinhandelspreis	Kleinhandelspreis ohne Subsidien
Schinken	1 lb	2 s 2 1/2 d	3 s 0 1/4 d
Brot	3 1/2 lb	9 d	1 s 2 3/4 d
Mehl	7 lb	1 s 5 1/2 d	2 s 6 1/2 d
Milch	1 qt	10 d	11 3/4 d
Eier	1 Dtzd	2 s 9 d	4 s 3 d
Butter	1 lb	1 s 4 d	2 s 7 1/2 d
Käse	1 lb	10 d	1 s 10 3/4 d
Margarine	1 lb	5 d	1 s 1 1/2 d
Kochfett	1 lb	1 s 0 d	1 s 3 3/4 d
Schmalz	1 lb	1 s 0 d	1 s 11 1/2 d
Kartoffeln	7 lb	11 1/2 d	1 s 1 d
Zucker	1 lb	5 d	7 1/4 d
Tee	1 lb	3 s 3 d	3 s 3 d
Fleisch	1 lb	10 3/4 d	1 s 3 d



Die Umstellung der Agrarpolitik nach 1945 führte zu einem Nachhinken der englischen Preise gegenüber den steil ansteigenden Importpreisen. Erst nach der Dollarkrise beginnt mit der Reaktivierung der englischen Agrarpolitik auch das Inlandspreinsniveau zu steigen. Trotzdem ist anzunehmen, daß die Verbilligung der Lebenshaltung zum größten Teil aus Staatsmitteln finanziert worden ist. Denn alle für importierte Waren aufgewendeten Mittel

Entwicklung des Preisniveaus in Großbritannien

Bezeichnung	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948
Preise für inländische Agrarprodukte	93	94	103	103	103	142	171	183	185	192	197	208	241	251
Preise für importierte Agrarprodukte	100	123	146	152	167	172	181	195	216	239	264			
Großhandelspreise	89	94	105	100	100	136	150	161	164	162	163	163	169	186
Lebenshaltungskosten	91	94	101	102	102	119	122	117	120	122	123	122	117 ¹⁾	

¹⁾ Juni 1947

und ein erheblicher Teil der für englische Agrarprodukte bezahlten Unterstützungssummen dient — an Weltmarktpreisen gemessen — der Verbilligung der Nahrungsmittel für den Konsumenten.

Für den Verbraucher bedeuteten die Subsidien zum Beispiel, daß 1947 eine Wochenration der wichtigsten Nahrungsmittel 5 s 3 d statt 7 s 6 d kostete. Butter, Margarine und Käse würden sich ohne Subsidien im Preise etwa verdoppelt haben. Bei Eiern erhielt der Farmer 1948 4 s pro Dutzend, während der Konsument nur 2 s 9 d zu zahlen brauchte.

DIE BESCHRÄNKUNG DER SUBSIDIEN

Die steigende Belastung, die sich durch die Subsidien für den Staatshaushalt ergibt, entsteht nicht allein durch die Preisentwicklung. Sir Stafford Cripps nahm zu dieser Frage in seiner Budgetrede vom 6. April dieses Jahres Stellung. Wenn bei stabilen Preisen, „wie man hofft, eine sehr bescheidene Besserung in der Versorgung eintritt, würden die Subsidien auf nicht weniger als 568 Mill. £ (7,5 Milliarden DM) ansteigen ... Das kann einfach nicht so weitergehen. Wir müssen dieser Entwicklung Einhalt gebieten, oder wir befinden uns eines Tages in der lächerlichen Lage, daß wir dringend benötigte Einfuhren ablehnen müssen, weil wir es uns nicht leisten können, die Subsidien dafür aus dem Staatshaushalt zu zahlen. Außerdem haben die Preise jede Beziehung zu den tatsächlichen Verhältnissen verloren, und je länger dieser Zustand anhält, um so schwieriger wird es, eine Angleichung durchzuführen.“¹⁾

Die Frage, ob die Verbilligung der Nahrungsmittel für den Konsumenten in dem gegenwärtigen Umfange fortgeführt werden soll, war schon seit Jahren sehr umstritten. Während von seiten der Regierungspartei immer wieder darauf hingewiesen wurde, daß die wirtschaftlichen Härten der Nachkriegszeit nicht von der arbeitenden Bevölkerung getragen werden dürften, nahmen es die Gegner übel, daß Steuermittel aufgewandt wurden, um in breiten Schichten der Bevölkerung die Illusion zu erhalten, daß sich nichts gegenüber der Vorkriegszeit geändert habe. Erst der durch die „Dollarkrise“ veranlaßte Schock rückte die durch den Fortfall der Lend-lease-Lieferungen und das Ansteigen der Weltmarktpreise in die Höhe getriebene Subsidiensumme in das rechte Licht. Schatzkanzler Dalton machte im Herbst 1947 den ersten Versuch, mit Herausnahme von Leder und Wolle aus der Stabilisierung und durch Preiserhöhungen bei Eiern, Butter und Bacon die Subsidiensumme auf 400 Mill. £ zu beschränken.

Über diese Anfänge kam man damals nicht hinaus. Denn der dann in Kraft tretende Plan zur Wiedererlangung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit duldet keine Lohnkämpfe. Es wurde daher stillschweigend davon abgesehen, weitere Preiserhöhungen vorzunehmen, um Lohnforderungen zu vermeiden. Aber ein wesentlicher Fortschritt wurde in

¹⁾ „Times“ vom 7. 4. 1949

dieser Zeit erzielt. An Stelle des alten Lebenshaltungs-Index von 1914 war der vorläufige Index von 1947 getreten. Eine Bindung der Tarife an diesen Index fand nur in wenigen Fällen statt, und damit entfiel für die Regierung die Notwendigkeit, den gemeinsamen Index stabil zu halten. Seit 1948 werden von der Regierung gegenüber der von Sir Stafford Cripps erstrebten Lohnstabilisierung also nur noch die Nahrungsmittelpreise auf gleicher Höhe gehalten.

Jetzt hat die wirtschaftliche Konsolidierung des Jahres 1948 dem Schatzkanzler die Möglichkeit gegeben, erneut den Versuch zu machen, das weitere Ansteigen der Subsidiensumme zu verhindern. Schon dieser verhältnismäßig kleine Schritt auf dem Wege der Einschränkung der Subsidienpolitik hat zu stürmischen Protesten geführt. Von den Befürwortern der gesteuerten Wirtschaftspolitik und der Subsidien wird die durch die Subsidierung erreichte Besserung nicht als eine außergewöhnliche Maßnahme betrachtet, vielmehr sehen sie die Subsidien als eine erkämpfte Verbesserung der Lebenshaltung an, auf die ebensowenig wie auf Lohn erhöhungen verzichtet werden kann. Wenn als Folge der Verschlechterung der allgemeinen Lage der Lebensstandard gesenkt werden müsse, so wird argumentiert, — dann seien die Bezieher höherer Einkommen immer noch eher imstande, die daraus entstehenden Belastungen zu tragen. Die Subsidien seien ein ideales Mittel, um ein Lebenshaltungsminimum zu gewährleisten. Sie gäben darüber hinaus der Staatsführung die Möglichkeit, in Zeiten der Depression die Kaufkraft der Massen zu erhalten und damit aktive Konjunkturpolitik zu treiben. Die Gegner der Regierungspolitik behaupten, daß die Subsidien tatsächlich ihren Zweck nicht erfüllt, d. h. die Inflation nicht verhindert, sondern nur ihre Erscheinungsform verändert hätten; sie untergrüben durch höhere Steuerbelastung auf der einen, Unterstützung des Müßiggangs (leisure) auf der anderen Seite den Willen zu höherer Leistung; sie sei eine unwirtschaftliche soziale Maßnahme, denn sie werde an alle, auch die, die mehr Steuern bezahlten, als sie an Subsidien erhielten, gegeben; sie lenke die Nachfrage (trotz Rationierung) auf Produkte, die Devisen kosteten und steigende Produktionskosten verursachten und führe zur Verschwendung dieser wertvollen Güter. Der Konsument werde, wenn er in den Genuß der Verbilligung kommen will, gezwungen zu kaufen, ohne daß ihm der wahre Wert in den Preisen entgegentrete. Wirksamer sei es, so wird gesagt, wenn an Stelle der Subsidien eine Erhöhung der sozialen Leistungen in Gestalt von Invalidenrenten und Kinderbeihilfen treten. Die Verzerrung des Preisgefüges würde dadurch beseitigt werden und der Wert der individuellen Leistung wieder klar hervortreten.

Die Zukunft der Subsidien wird jedoch nicht nur nach wirtschaftstheoretischen Gesichtspunkten entschieden werden. Eine wirtschaftlich günstige Ent-

wicklung würde es zwar der Regierung erleichtern, die freie Preisbildung weitgehend wiederherzustellen. Die innerpolitische Entwicklung jedoch wird darüber entscheiden, ob an Stelle der Subsidien ein

erweitertes Sozialprogramm treten oder ob mit Hilfe der Nahrungsmittelsubsidierung ein manipulierter Lebensstandard in einer Zentralverwaltungswirtschaft aufrechterhalten werden soll.

Summary: Subsidizing food trade and agriculture in Great Britain. The British policy of subsidies started during the last years of the first world war. Later on it was transformed into a means to help agriculture to tide over the crisis. Subsidies were to bridge the difference between an adequate production price and the market price. Since 1936, growing autarchy is given as a reason for subsidies. With the outbreak of the second world war requirements of the consumer were placed foremost. The precarious food situation caused by the shortage of tonnage should be improved by stepping up home production. An incentive to expand production and to increase efficiency was created by a rise in production prices. Prices were fixed with due regard to the structure of costs. The rise of prices owing to the growing shortage of goods endangers the stability of the relation between prices and wages. In this way the policy of subsidies eventually became a means to keep costs of living on the level of April 1941. At the end of the war the increased volume of purchasing power was facing too small a stock of consumer goods. By subsidies the standard of living was kept at an unjustifiably high level. The dollar-crisis laid open the real position but compelled continuation of the controlled economy. The rising burden of the public budget requires a reduction of the policy of subsidies. The development of the home policy will decide whether subsidies will be replaced by an enhanced social programme.

Résumé: La politique de subventionnement des secteurs alimentaire et agricole en Grande-Bretagne. La politique de subsides anglaise a commencé dans les dernières années de la première guerre mondiale. Plus tard elle était un moyen pour équilibrer la différence entre les prix de revient et les prix de marché. Dès 1936 on a motivé les subventions sur l'idée d'élever le degré de l'autarchie. Après le début de la guerre de 1939 le soin pour les consommateurs a pris le premier rang dans toutes les considérations. Il fallut améliorer la situation de la nourriture précaire par le manque de tonnage. L'élévation des prix de revient était l'aiguillon à augmenter la production et à faire monter la productivité. Les prix étaient fixés sur la base du coût de revient. L'augmentation des prix déclanchée par le manque progressif des denrées alimentaires a mis en danger la stabilité de la relation entre prix et salaires. Par conséquent il fallut employer les subsides pour fixer l'indice de vie sur le niveau du mois d'avril 1941. A la fin de la guerre le fonds des produits de consommation était trop petit en relation du pouvoir d'achat. Malgré cela on a conservé le niveau de vie élevé au moyen des subsides. La pénurie en dollars a éclairci la situation, mais en même temps elle a eu pour conséquence la conservation de l'économie dirigée. La charge croissante du budget exige la réduction des subsides. Cette décision dépendra du développement de la politique intérieure pour voir clair s'il faut substituer les subventions à un programme social plus vaste.

Resumen: Concesión de subvenciones a la alimentación y la agricultura en Gran Bretaña. La política inglesa de subvenciones empezó durante los últimos años de la primera guerra mundial. Más tarde fué transformada en un medio para ayudar a la agricultura a vencer la crisis. Al principio las subvenciones tuvieron por fin el salvar la diferencia entre un precio adecuado de producción y el precio del mercado. Desde 1936 las subvenciones fueron motivadas por la creciente autarquía. Cuando estalló la segunda guerra mundial se pusieron en primer plano las necesidades del consumo. La situación precaria de viveres causada por la escasez de buques mercantes debía ser mejorada por un aumento de la producción doméstica. El alza de precios sirvió de estímulo para una expansión de la producción y fué la primera condición de un aumento del rendimiento. Al fijar los precios se tiene en cuenta la estructura del coste. El alza de los precios originada por la escasez de géneros pone en peligro la estabilidad de la relación entre precios y salarios. De esta manera la política de subvenciones se la transformó en un medio para el mantenimiento del coste de vida en el nivel de abril 1941. Al fin de la guerra el crecido volumen del poder de compra se ve frente a muy reducidas existencias de géneros de consumo. Las subvenciones han mantenido el nivel de vida en una altura injustificada. La crisis de dólar dejó ver la verdadera situación y conducía al mantenimiento de la economía dirigida. El creciente gravamen en el presupuesto público hace preciso la reducción de la política de subvenciones.

Diskussion über „Neue Elemente des maritimen Weltverkehrs“

Dr. Hugo Heeckt, Kiel¹⁾

Es ist sehr zu begrüßen, daß in dem Aufsatz „Neue Elemente des maritimen Weltverkehrs“ im „Wirtschaftsdienst“, Juni-Heft, die für alle maritimen Verkehrsplanungen so wichtigen Zusammenhänge zwischen der Beförderungskapazität der Welthandelstonnage und dem Überseehandelsvolumen von Dr. G. A. Theel mit hervorragendem Sachverstand, gestützt auf ein mit wissenschaftlicher Gründlichkeit erarbeitetes statistisches Material,

nach bereits bewährter, aber von Theel verfeinerter Methode weitgehend geklärt worden sind. Leider sind die Theelschen Ausführungen nicht nur für den Laien, sondern auch für den Sachkenner schwer verständlich, da Theel verschiedene neue Begriffe verwendet, die bisher nicht gebräuchlich waren und anscheinend wegen Platzmangels nicht näher erläutert werden konnten. Damit keine Irrtümer entstehen, sind daher dringend einige ergänzende Ausführungen erforderlich, und zwar sowohl hinsichtlich der von Theel angewandten Terminologie wie auch in methodischer und prognostischer Hinsicht.

¹⁾ Verkehrsdezernent am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.