

Herlemann, Hans Heinrich

Article — Digitized Version

Wege und Wirkungen des Agrarprotektionismus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Herlemann, Hans Heinrich (1953) : Wege und Wirkungen des Agrarprotektionismus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 33, Iss. 4, pp. 217-225

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131699>

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.

Wege und Wirkungen des Agrarprotektionismus

Prof. Dr. Hans Heinrich Herlemann, Kiel

Dem angestrebten Ziel eines einheitlichen europäischen Agrarmarktes steht besonders das unterschiedliche Kosten- und Preisniveau in den verschiedenen Ländern entgegen. Dieses unterschiedliche Niveau ist aber nicht das Ergebnis natürlicher Gegebenheiten, sondern zu einem großen Teil die Folge eines jahrzehntelang geübten Agrarprotektionismus, der die Betriebsstruktur, die Besitzverhältnisse, die Betriebsmethoden hat erstarren lassen. Ist ein Zurück heute noch möglich? Die heutige Forderung nach landwirtschaftlichen Paritätspreisen würde die Divergenz des Preis- und Kostenniveaus verewigen. Die Gebundenheit des landwirtschaftlichen Betriebs an die natürlichen Boden- und Klimaverhältnisse ist unbestreitbar. Aber darüber darf nicht die Notwendigkeit des organisatorischen und wirtschaftlich-technischen Fortschritts übersehen werden, die durch einen auf die Grenzkosten ausgerichteten Agrarprotektionismus ausgeschaltet wird.

Im Rahmen der Vorarbeiten für die Schaffung einer Europäischen Agrarunion sind von den Experten verschiedener Länder Untersuchungen darüber angestellt worden, inwieweit die Voraussetzungen für eine Integration von Agrarmärkten in Westeuropa gegeben sind und welche Hindernisse sich einer Verwirklichung dieser Pläne entgegenstellen. Dabei hat sich gezeigt, daß die wesentlichen Schwierigkeiten nicht so sehr auf Unterschieden der natürlichen Bedingungen und produktionstechnischen Voraussetzungen in den beteiligten Ländern beruhen, sondern vielmehr durch die Gegensätze der wirtschaftlich-sozialen Struktur dieser Staaten bedingt sind. Wie sollte es auch anders sein? Hat doch die praktische Erfahrung etwa an dem Beispiel der USA., aber auch innerhalb unseres eigenen deutschen Lebensraumes die Lebensfähigkeit der Landwirtschaft in einem verschiedene Klimazonen und unterschiedliche Bodenverhältnisse umfassenden einheitlichen Wirtschaftsgebiet eindeutig bewiesen.

Man könnte nun geneigt sein, diese heute zwischen den einzelnen Volkswirtschaften bestehenden Strukturunterschiede, die insbesondere in Unterschieden der Produktionsrichtung, der Intensität und des Kostenniveaus der Landwirtschaft zum Ausdruck kommen, als einen naturgegebenen, unabänderlichen Tatbestand hinzunehmen, so daß jeder Versuch einer gegenseitigen Angleichung der ökonomischen Produktionsvoraussetzungen zur Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen von vornherein zum Scheitern verurteilt wäre. Daß dem nicht so ist, daß vielmehr die gegenwärtige Differenziertheit der ökonomischen und sozialen Verhältnisse innerhalb Westeuropas im wesentlichen das Ergebnis wirtschaftspolitischer Einflußnahme auf den Wirtschaftsablauf darstellt, lehrt eine Betrachtung der Entwicklung während der letzten 75 Jahre, eines Zeitraumes, der durch zunehmenden Wirtschaftsprotektionismus und immer weitergehende Eingriffe des Staates gekennzeichnet ist.

Bevor diese Tendenzen zu einer ständig sich verschärfenden Abschließung der einzelnen Wirtschaftsräume

gegeneinander führten, war der heute fast unerfüllbar erscheinende Wunschtraum aller „Europäer“, der einheitliche europäische Wirtschaftsraum, praktisch bereits verwirklicht: Das auf den damals vorherrschenden liberalen Ideen sich gründende Freihandelsprinzip und der Automatismus der Goldwährungen sicherten einen unbeschränkten Gütertausch und ermöglichten die Freizügigkeit von Menschen und Kapital. Dabei darf jedoch nicht verschwiegen werden, daß die damaligen, im Vergleich zum modernen Transport- und Nachrichtenwesen noch recht unzulänglichen Verkehrsverhältnisse eine gewisse regionale Autarkie zuließen, da sie den wirtschaftlichen Austausch insbesondere mit den neuen Wirtschaftsräumen in Übersee erschwerten. Die durch technische Fortschritte bedingte Verbesserung der Transportmöglichkeiten (Eisenbahnbau und Dampfschiffahrt) hat dann auch zu den entscheidenden Wandlungen auf dem Weltmarkt geführt, die vielen Staaten die Abkehr vom Freihandelsprinzip geboten erscheinen ließen.

DER SCHUTZZOLL ALS

KLASSISCHES INSTRUMENT DES AGRARPROTEKTIONISMUS
Seit Mitte der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts wurde in zunehmendem Maße Getreide aus Übersee auf den europäischen Märkten angeboten, und zwar zu Preisen, die unter den Grenzkosten der europäischen Getreideproduktion lagen. Die Unterbietung der westeuropäischen Weizenpreise durch die amerikanischen Farmer beruhte auf der großen natürlichen Fruchtbarkeit der neubesiedelten Prärieflächen (great plains) im mittleren Westen der USA., die eine mit nur geringem Kapital- und Arbeitsaufwand belastete Getreidemonokultur gestatteten, sowie der Erschließung dieser Gebiete durch Eisenbahnen, die den Abtransport der Überschüsse nach den Atlantikhäfen ermöglichten. Das außerordentlich schnelle Absinken der Bahn- und Seefrachten (die Transportkosten New York-Liverpool fielen von 1873 bis 1902 von 7 Schilling auf weniger als 1 Schilling je Quarter Weizen) trug entscheidend zur Verschärfung des Wettbewerbs bei, zu-

mal nun auch für Rußland der Getreideexport aus den Schwarzerdegebieten der Ukraine über die Häfen des Schwarzen Meeres lohnend wurde.

Unter dem Eindruck der dem heimischen Getreidebau daraus erwachsenden Gefahr griffen einige westeuropäische Staaten auf ein Mittel zurück, dessen man sich unter dem Einfluß liberaler Idee gerade erst entledigt hatte, nämlich die Wiedereinführung des Schutzzolles. Bereits im 17. Jahrhundert hatte sich England dieses Instruments bedient, um einen „Normalpreis“ für Getreide zu sichern, indem nach einem Gesetz von 1670 die Einfuhr von Weizen mit einem Zoll von 8 Schilling belastet wurde, sofern der Inlandspreis unter 80 Schilling je Quarter sank. Durch spätere Gesetze wurde das System der gleitenden Zollskala (sliding scale) weiter ausgebaut, so daß z. B. das Gesetz von 1828 bei einem Weizenpreis von 66 Schilling einen Zollsatz von 20 $\frac{2}{3}$ Schilling festsetzte, der mit jedem Schilling, um den der inländische Weizenpreis sank, um je einen Schilling anstieg, während er beim Steigen des Weizenpreises sich überproportional ermäßigte. Der Agitation der 1838 gegründeten Anti-Cornlaw-Liga (R. Cobden) gelang es, zunächst eine Ermäßigung (Peel Act von 1842 und 1846) und schließlich die völlige Beseitigung der Kornzölle zu erreichen. Die Einfuhrzölle auf Wolle wurden 1845, auf Vieh und Fleisch 1846 aufgehoben.

Dem Beispiel Englands waren auch die anderen europäischen Staaten gefolgt, so etwa Frankreich, dessen Übergang zum Freihandel durch den Abschluß des Handelsvertrages mit Großbritannien von 1860 gekennzeichnet ist. In Osterreich-Ungarn ebenso wie im preußisch-deutschen Zollverein hatte der Zollschutz landwirtschaftlicher Erzeugnisse keine Bedeutung erlangt, da seine Wirksamkeit einen echten Zuschußbedarf voraussetzt. Der Übergang vom Agrarexport zum Importland vollzog sich jedoch nach der Gründung des Deutschen Reiches verhältnismäßig rasch.

Obwohl noch während des Jahrzehnts 1861/70 durchschnittlich rund 200 000 t Weizen netto jährlich ausgeführt wurden, mußte bereits im darauffolgenden Jahrzehnt fast die gleiche Menge (161 000 t) importiert werden. Es darf daher nicht wundernehmen, daß dieser Umschwung in der Außenhandelsituation Deutschlands im Bewußtsein der damals vorwiegend freihändlerisch eingestellten Führungsschicht der Landwirtschaft nur langsam zur Geltung gelangte, so daß der von Bismarck propagierte Zollschutzgedanke (Brief an den Freiherrn von Thüngen-Roßbach) zunächst selbst in den Reihen des Großgrundbesitzes auf Ablehnung stieß.¹⁾

Die Annahme des Bismarckschen Zolltarifs von 1879, der Getreidezölle (neben dem erst 1877 weggefallenen Eisenzoll sowie einem Garnzoll) einfuhrte, bedeutete die grundsätzliche Abkehr Deutschlands vom Freihandelsprinzip und den Übergang zum Agrarprotektionismus. Die ursprünglich sehr niedrigen Zollsätze von 1,— Mark je dz Weizen und Roggen wurden 1885

¹⁾ A. Buchenberger, Grundzüge der deutschen Agrarpolitik, 2. Auflage, Berlin 1899.

auf 3,— Mark und 1887 auf 5,— Mark erhöht. Die Futtergetreidezölle betrugten etwa die Hälfte dieser Sätze. Während Vieh und Molkereiprodukte nur mit einem minimalen Zoll (unter 10% des Weltmarktpreises) belastet waren, hatte Deutschland (abgesehen von Portugal) die höchsten Getreidezölle in Europa, so daß sich der Nachfolger Bismarcks, Caprivi, im Interesse des Abschlusses langfristiger Handelsverträge im Jahre 1892 zu einer Ermäßigung dieser Sätze (auf 3,50 Mark bei Weizen und Roggen) gezwungen sah. Die ungünstige Entwicklung der inländischen Getreidepreise in den neunziger Jahren war jedoch mehr durch den weiteren Preisrückgang auf dem Weltmarkt und gute Ernten (1892 und 1893) bedingt, als eine Folge dieser Zollsenkung, wie dies von den Gegnern der Caprivischen Handelsvertragspolitik, insbesondere dem 1893 gegründeten „Bund der Landwirte“, behauptet wurde, zumal die Aufhebung des sog. Identitätsnachweises im Jahre 1894 die Wirksamkeit des Einfuhrscheinsystems erheblich verbesserte.

Die Einfuhrscheine hatten ursprünglich den Zweck, den Transport von Getreide aus den Überschußgebieten des Ostens nach den Bedarfszentren im Westen auf dem gegenüber dem Eisenbahnversand billigeren Seewege zu ermöglichen: Sie gestatteten die zollfreie Einfuhr von Getreide, wenn der Nachweis erbracht wurde, daß dasselbe Getreide an anderer Stelle aus dem Zollgebiet ausgeführt worden war. Nach Aufhebung des Identitätszwanges konnten die ostdeutschen Getreideproduzenten den früher üblichen Export in die nordischen Länder selbst zu einem unter dem Inlandsniveau liegenden Preis wieder aufnehmen, da sie die ihnen erteilten Einfuhrscheine nunmehr an westdeutsche Importeure verkaufen konnten, die damit den Zoll für das von ihnen eingeführte Getreide (später auch für Kaffee und andere Kolonialwaren) entrichteten. Die Einfuhrscheine stellten jetzt also eine Exportprämie in Höhe des geltenden Zollsatzes dar, die in Verbindung mit ermäßigten Eisenbahnfrachttarifen den Absatz des Getreides in den Produktionsgebieten, insbesondere der bei guter Ernte auftretenden Roggenüberschüsse, erleichterte und damit den Zollschutz in der Differenz zwischen Inland- und Weltmarktpreis zu voller Wirkung gelangen ließ. Der nach dem Sturz Caprivis erlassene Bülowische Zolltarif von 1902 (mit Mindestzöllen von 5,50 Mark je dz Weizen und 5,— Mark je dz Roggen und Hafer und autonomen Zöllen von 7,50 bzw. 7,— Mark), der wegen der bestehenden vertraglichen Bindungen erst 1906 in Kraft treten konnte, blieb bis zum Ausbruch des ersten Weltkrieges in Geltung, obwohl die durch das Weizen-Uberangebot verursachte Krise bereits seit der Jahrhundertwende als behoben gelten konnte und die Preisbildung auf dem Weltgetreidemarkt die Aufrechterhaltung dieses Hochschutzzolles nicht mehr zu rechtfertigen vermochte.

Dem Beispiel Deutschlands folgten in den achtziger Jahren eine Reihe weiterer Staaten: Frankreich durch das Tarifgesetz vom 28. 3. 1885, dessen Sätze bereits 1887 wesentlich erhöht wurden, Osterreich durch das

Gesetz vom 21. 5. 1887, Italien durch den Zolltarif vom 14. 7. 1887 und 12. 7. 1888, Schweden und Norwegen seit 1888, die Schweiz mit dem Zolltarif vom 10. 4. 1891, so daß von den westeuropäischen Getreideeinfuhrländern nur England, Belgien, die Niederlande und Dänemark dem Freihandelsgrundsatz treu blieben und ihre Landwirtschaft ungeschützt den Einflüssen des Weltmarktes überließen.

Für die Beurteilung der Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit agrarprotektionistischer Maßnahmen ist es von besonderem Interesse, die Wirkungen der Agrarkrise auf die Landwirtschaft in den Freihandelsländern zu untersuchen. Als abschreckendes Beispiel pflegt man dabei besonders auf die Entwicklung in England hinzuweisen. Noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts galt die englische Landwirtschaft als die intensivste und fortschrittlichste der Welt. Die im Laufe des Jahrhunderts zu beobachtende Extensivierung, die insbesondere in einer Einschränkung der Ackerfläche zugunsten des Dauergrünlandes und einem Rückgang der Ertragsfähigkeit zum Ausdruck kam, glaubte man allein der Beibehaltung des Freihandelsprinzips zuschreiben zu müssen. Der Rückgang der Getreidepreise sowie die auf Grund der zunehmenden Industrialisierung verbesserten Absatzmöglichkeiten für Fleisch und tierische Veredelungsprodukte begünstigten wie in anderen Ländern auch die Viehwirtschaft gegenüber dem Getreidebau. Daß die dadurch geförderte Umstellung zu einer weitgehenden Extensivierung der englischen Landwirtschaft führte, war aber weniger eine unausweichliche Folge der Agrarkrise, sondern lag vielmehr in der bestehenden Agrarverfassung mit ihrer besonderen Eigentums- und Großbetriebsstruktur begründet. Da bei dem vorherrschenden Pachtssystem den Betriebsleitern (Pächtern) das Kapital für den Übergang zur intensiven Form der Veredelungswirtschaft fehlte, der außerdem durch Landarbeitermangel und ein hohes Lohnniveau erschwert wurde, gingen sie den Weg des geringsten Widerstandes: sie extensivierten und suchten einen Ausgleich des Einnahmerückganges durch Herabsetzung der Pachtraten zu erreichen, die ihnen von den Großgrundbesitzern, die damals Schwierigkeiten hatten, überhaupt einen Pächter zu finden, auch konzidiert wurden.

Im Gegensatz zu der Entwicklung in Großbritannien haben insbesondere die Agrarländer Dänemark und Holland überzeugend bewiesen, daß eine Anpassung an die veränderte Weltmarktsituation und Sicherung der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe bei voller Erhaltung der Intensität und Ertragsfähigkeit der Landwirtschaft möglich ist²⁾. Als wesentliche Voraussetzungen, die diese Entwicklung begünstigten, sind vor allem zu nennen: 1. bäuerliche Betriebsstruktur, 2. hoher Stand der allgemeinen und fachlichen Bildung der Landbevölkerung, 3. ein hochentwickeltes landwirtschaftliches Organisations- und Genossenschaftswesen. Sie befähigten das Bauerntum dieser

²⁾ Vgl. hierzu W. v. Arnim: Die Landwirtschaft Dänemarks als Beispiel intensiver Betriebsgestaltung bei starker weltwirtschaftlicher Verflechtung. Kiel 1951.

Länder, Selbsthilfe an die Stelle des staatlichen Protektionismus zu setzen und die Krisenfestigkeit der Betriebe zu erhöhen, wobei allerdings mancher Eigentumswechsel infolge Überschuldung der Höfe oder Untüchtigkeit der Betriebsleiter in Kauf genommen werden mußte. Das war vor allem auch in den älteren Siedlungsgebieten der USA. (Neuenglandstaaten) der Fall, deren Getreidebau der Konkurrenz des neu in Kultur genommenen Präriebodens des mittleren Westens nicht gewachsen war, so daß die Farmer in große Not gerieten und zu einem Teil ihre Betriebe aufgeben mußten. Durch Umstellung der Produktion auf die Versorgung der neu entstandenen Industriezentren mit den Erzeugnissen der landwirtschaftlichen Veredelungswirtschaft (Milchwirtschaft, Geflügelhaltung, Obst- und Gemüsebau) gelang es auch hier ohne Staatshilfe verhältnismäßig schnell, die Landwirtschaft auf eine dauerhafte und tragfähige Grundlage zu stellen. An die durch Zölle geschützten Bauern und Landwirte der protektionistischen Länder wurden in dieser Hinsicht weniger hohe Anforderungen gestellt; ihnen blieben infolge weitgehender Aufrechterhaltung der bestehenden Preisrelationen grundlegende Umstellungen der Betriebsorganisation und eine Gefährdung hochverschuldeter Betriebe infolge Rückganges des Bodenwertes im allgemeinen erspart. Die Folge davon war eine gewisse Erstarrung der Eigentums- und Betriebsstruktur sowie der Wirtschaftsweise, die sich auf die Leistungsauslese und Anpassungsfähigkeit der Betriebsleiter nicht immer vorteilhaft ausgewirkt hat. Die schwerwiegendsten Konsequenzen des Überganges zum Agrarprotektionismus ergeben sich aber für die staatliche Wirtschaftspolitik selbst, da die Erfahrung gelehrt hat, daß es auf diesem Wege ein Zurück nicht gibt. Hat der Staat einmal die Verantwortung für die Preispolitik auf dem Binnenmarkt übernommen und damit die Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsgestaltung an die Bedingungen des Weltmarktes verhindert, so ist er auch zur weiteren Aufrechterhaltung des von ihm geschaffenen Wirtschaftsklimas verpflichtet. Die Landwirtschaft erwirbt damit geradezu ein moralisches Recht, den Staat für alle ihr aus ungünstigen Marktverhältnissen entstehenden Schäden verantwortlich zu machen. Diese Erkenntnis wird durch die Entwicklung in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen eindrucksvoll veranschaulicht.

DER ZUNEHMENDE STAATSINTERVENTIONISMUS WÄHREND DER WELTAGRARRKRISE

Nach der Zerstörung der weltwirtschaftlichen Verflechtung durch den ersten Weltkrieg bemühte man sich zunächst, die zerrissenen Fäden des multilateralen Außenhandels wieder anzuknüpfen. Erst nachdem sich der Nebel der Nachkriegsinflationen verflüchtigt hatte, zeigte sich aber das wahre Ausmaß der Störungen, die die Kapitalumschichtungen, Autarkiebestrebungen, Industrialisierungstendenzen und Währungszerrüttung im weltwirtschaftlichen Gefüge verursacht hatten. So endeten die mit viel gutem Willen und großen Hoffnungen unternommenen Liberalisierungsversuche in der Weltwirtschaftskrise von 1929/34.

Das Ausmaß dieser Krise, die alle Zweige der Wirtschaft erfaßte und durch eine in allen Ländern auftretende Massenarbeitslosigkeit charakterisiert war, machte auch die konsequentesten Anhänger des Freihandelsprinzips zu Befürwortern staatlichen Eingreifens. Die in der Praxis sich entwickelnden Methoden des wirtschaftlichen Protektionismus, die über das in der Vorkriegszeit gebräuchliche Mittel des Zollprotektionismus weit hinausgingen, lassen sich in 3 Gruppen zusammenfassen:

1. Aufgabe des Goldstandards (Autonome Währungspolitik, Devisenzwangswirtschaft, Währungsabwertung).
2. Restriktive Handelspolitik (Heraufsetzung der Einfuhrzölle bis zu prohibitiver Höhe, Einfuhrkontingente, Einfuhrverbote, Exportprämien, Dumping).
3. Marktinterventionismus (Staatliche Vorratspolitik, Preisregulierung, Subventionen, Produktionsbeschränkung, Verwendungszwang).

Hatte die Schutzzollpolitik dem begünstigten Produzenten lediglich einen gewissen Preisvorteil gegenüber dem ausländischen Konkurrenten verschafft, die inländische Preisbildung jedoch von der Entwicklung auf dem Weltmarkt nicht gänzlich gelöst, so bedeutete die Aufhebung der Stabilität der Wechselkurse sowie des unbehinderten Güterausstauschs und der Freizügigkeit von Menschen und Kapital die völlige Beseitigung der Grundlagen jedes echten internationalen Wettbewerbs, mit der Folge einer sich ständig erweiternden Divergenz in der Entwicklung des Preis- und Kostengefüges in den verschiedenen Ländern.

In dem durch die autonome Handhabung der Währungs-, Finanz- und Wirtschaftspolitik in den einzelnen Staaten gegebenen Rahmen bildeten sich nun spezifische Methoden des Agrarprotektionismus heraus³⁾. Die ersten Krisenerscheinungen zeigten sich wiederum auf den Getreidemärkten, als die Ernten 1928 und 1929, die die bis dahin höchsten Erträge erbracht hatten, nicht abgesetzt werden konnten.

Der Brotkonsum, der seine Vorkriegeshöhe nicht wieder erreichte, hatte sich vom Roggen- zum Weizenbrot verlagert. Die Verbraucher bevorzugten das helle Mehl aus kleberreichem überseeischem Hartweizen. Die qualitative Überlegenheit ausländischer Weizensorten machte daher selbst in Ländern mit echtem Getreideimportbedarf staatliche Zwangseingriffe in den Markt ablauf erforderlich wie den Beimischungszwang von Inlandweizen bei Vermahlung von Importgetreide, die Festsetzung von Ausmahlungsquoten und staatliche Preisstützungen (Marktinterventionismus). Während diese Maßnahmen in Verbindung mit einer elastischen Handhabung der Zollsätze (häufig unter Umgehung des Gesetzgebungsapparates durch einfache Regierungsverordnung) zum Instrumentarium der Agrarpolitik sämtlicher großen westeuropäischen Einfuhrländer (seit 1931 auch Englands) gehörten, die in Deutschland durch die Überführung von Brotgetreide in den künstlich verknappten Futtermittelmarkt (Roggenstützungsaktion) ergänzt wurden, gingen einige Staaten (Norwegen, Schweden, die Schweiz und seit

³⁾ Vgl. hierzu F. Baade: Das System der agrarpolitischen Mittel, Berlin 1932.

1933 auch Deutschland) zur monopolistischen Erfassung des gesamten Getreideangebots über. Damit wurde ein Gedanke verwirklicht, der dem im Jahre 1894 dem deutschen Reichstag vorgelegten Antrag des Grafen Kanitz zugrunde gelegen hatte und etwa zur gleichen Zeit auch in der französischen Kammer und in der Schweiz diskutiert worden war: Errichtung staatlicher Einkaufs- und Vorratsstellen, wie sie sich während der Kriegs- und Nachkriegszeit bei der Sicherung der Lebensmittelversorgung (Verbraucherschutz) bewährt hatten, die jetzt dem umgekehrten Zwecke, nämlich dem Erzeugerschutz, dienstbar gemacht wurden; wobei der Wunsch, sich bestehenden handelsvertraglichen Bindungen zu entziehen, vielfach den Ausschlag gab (Maismonopol in Deutschland). Die Zufuhr ausländischer Agrarprodukte war damit nicht mehr eine Funktion der natürlich-ökonomischen Entwicklung von Angebot und Nachfrage, sondern ein Instrument staatlicher Wirtschaftspolitik zur politischen Beeinflussung des Binnenmarktes und der Agrarerzeugung. Dieser Situation paßten sich die Agrarexportländer ihrerseits durch eine von Staats wegen geförderte Manipulation des Angebotes an, wie Zentralisation des Getreideexportes (Kanadischer Weizenpool, US. Federal Farm Board, Wheat-Boards in Australien), Getreidemagazinierung (Errichtung eines Netzes von Elevatoren und Getreidespeichern), Valorisationen (künstliche Verminderung des Angebotes), Produktionseinschränkung (zwangsweise Anbaubegrenzung, wie z. B. die Kontingentierung der Zuckerrübenflächen), internationale Vereinbarungen (Weltzuckerkonvention vom 9. 5. 1931) oder Abschluß zweiseitiger Zollpräferenzverträge (Ottawa-Abkommen Großbritanniens mit seinen Dominien, Präferenzverträge der Balkanstaaten).

Auf dem Gebiete der tierischen Veredelungswirtschaft wurden die Wirkungen der Krise erst später und mit geringerer Schärfe als auf dem Getreidesektor spürbar. Die Importstaaten konnten sich daher neben einer verschärften Zollpolitik im wesentlichen auf Maßnahmen zur Absatzförderung im Inland beschränken. Dazu gehören: Vereinheitlichung und Standardisierung des Angebots, staatliche Qualitätskontrolle, Ausbau der Absatzorganisation und des Genossenschaftswesens, kurz Verbesserung all derjenigen organisatorischen Grundlagen, auf denen die Überlegenheit der ausländischen Anbieter in der Konkurrenz um die Nachfrage beruhte. Unter den Exportländern waren es Dänemark und Holland, die den überzeugendsten Beweis dafür lieferten, wie erfolgreich genossenschaftliche Selbsthilfe die Marktposition der landwirtschaftlichen Erzeuger auf dem viehwirtschaftlichen Sektor wie im Obst- und Gemüsebau zu festigen vermag.

Das Bild der agrarprotektionistischen Maßnahmen der Zwischenkriegszeit wird ergänzt durch die Fülle direkter und indirekter Subventionen, die in fast allen Staaten für Zwecke der Förderung der Landwirtschaft bereitgestellt wurden, worauf an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden kann⁴⁾. Jedenfalls

⁴⁾ A. Hänlein: Die landwirtschaftlichen Subventionen, Berlin 1932.

gehören auch die sogenannten „Verbrauchersubventionen“ dazu, soweit sie der Verbilligung künstlich verbilligter Nahrungsmittel dienen (Beispiel: Fettverbilligungsscheine in Verbindung mit der Margarinebesteuerung in Deutschland). Nicht zuletzt müssen aber ebenso alle der Besitzerhaltung dienenden Bestimmungen, angefangen vom Vollstreckungsschutz über landwirtschaftliche Entschuldung, Bodenpreisbindung und Pächterschutz bis hin zum deutschen Erbhofgesetz in diesem Zusammenhang genannt werden. Denn nur die Kenntnis der Bedeutung und Geschlossenheit dieses bereits in der Zwischenkriegszeit zu einer gewissen Vollkommenheit entwickelten Systems zur Erhaltung der bestehenden Agrarstruktur ist der Schlüssel zum Verständnis der von der Landwirtschaft zahlreicher Länder heute immer wieder geforderten und z. T. schon verwirklichten „Paritätsgarantie“.

AGRARPROTEKTIONISMUS ALS MITTEL ZUR SICHERUNG DER „PARITÄT“

Die bisherige Entwicklung seit Ende des zweiten Weltkrieges hat erneut die bereits oben vertretene These bestätigt, daß es ein Zurück auf dem einmal eingeschlagenen Wege des Agrarprotektionismus nicht gibt, zumal die protektionistischen Maßnahmen der verschiedenen Länder selbst dazu beitragen, die Grundlagen für einen freien Welthandel — nämlich die Preisbildung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten — zu zerstören⁵⁾. Wenn die deutschen Erfahrungen seit der Währungsreform dem zu widersprechen scheinen, so erklärt sich das aus der optischen Wirkung eines Vergleichs der heutigen Verhältnisse mit der totalitären Marktordnung des Reichsnährstandes und der Zwangswirtschaft der Kriegs- und Nachkriegszeit, die freilich zusammen mit dem sie tragenden politischen System abgebaut worden sind. Zieht man aber die Verbindungslinien bis zu der im Jahre 1933 unterbrochenen Entwicklung, so wird die heute in Westdeutschland maßgebende agrarpolitische Konzeption als konsequente Fortbildung der damaligen Zielsetzungen und Methoden erkennbar, trotz der z. Z. grundlegend veränderten politisch-wirtschaftlichen Bedingungen. Begriffe wie staatliche Einfuhr- und Vorratsstellen, Kontingente, Mindest- und Richtpreise, Subventionen, Verwendungszwang (z. B. beim Raps), gesetzliche Marktregulierungen (wie die Milchmarktordnung) usw. kennzeichnen stichwortartig diesen Zusammenhang.

Das Fehlen eines einheitlichen „Weltmarktes“ für landwirtschaftliche Produkte und die zunehmende Divergenz der Preisentwicklung in den einzelnen Ländern haben den Wunsch nach einem objektiven Maßstab für die „Angemessenheit“ der vom Staate autonom festzusetzenden oder durch geeignete Maßnahmen der

⁵⁾ Karl Schiller kommt in seiner systematischen Darstellung der Preisstützungsmethoden: „Marktregulierung und Marktordnung in der Weltagrarkultur“ (Jena 1940) zu dem Ergebnis, daß der „Regulierungsgrad“, d. h. der Anteil der staatlichen Preisstützungsmaßnahmen (ohne Berücksichtigung der Schutzzölle) unterworfenen Agrarprodukte am Werte des agraren Außenhandels seit dem Höhepunkt der Weltagrarkrise bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges bei den Agrarimportländern nur um 3,6% (von 56 auf 54%), in den Agrarexportländern um 25,7% (von 57 auf 43%) zurückgegangen war.

Wirtschaftspolitik anzusteuern den nationalen Agrarpreise immer dringlicher werden lassen. Insbesondere ist der in allen Industriestaaten in ihrer parlamentarischen Vertretung zahlenmäßig in der Minderheit befindlichen Landwirtschaft daran gelegen, diese Frage dem parteipolitischen Meinungsstreit zu entziehen, um nicht immer wieder von neuem ihre Forderungen gegenüber dem Wunsche der Masse der Verbraucher und der gewerblichen Wirtschaft auf Niedrighaltung der Lebenshaltungskosten durchsetzen zu müssen.

Es muß als das Ergebnis einer jahrzehntelangen Gewöhnung an die Fürsorge des Staates für die Landwirtschaft angesehen werden, wenn das Verlangen nach Preisen, die die Produktionskosten auch des letzten Grenzbetriebes decken, heute allgemein als berechtigt gilt. Unter der Herrschaft des Kostendeckungsprinzips wird die eigentliche Funktion des Unternehmers, seine Kostengestaltung den nach dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage sich bildenden Marktpreisen anzupassen, überhaupt nicht mehr erkannt; der Staat hat vielmehr nicht nur in Krisenzeiten, sondern ständig für ein Preisniveau zu sorgen, das die Kosten aller Produktionszweige deckt und die Rentabilität der Landwirtschaft garantiert. Da nun aber die Ermittlung von Produktionskosten für landwirtschaftliche Erzeugnisse wegen der Produktionsverbundenheit im landwirtschaftlichen Betrieb wie auch infolge der erheblichen Unterschiede der Kostengestaltung von Betrieb zu Betrieb auf unüberwindliche Schwierigkeiten stößt, hat man den Ausweg über einen Gesamtvergleich des gegenwärtigen Preis-Kostengefüges mit dem eines früheren Zeitraums gewählt.

Die „Paritätsforderung“ geht nun dahin, die Agrarpreise so zu bemessen, daß entweder ihr Verhältnis zu den Betriebsmittelpreisen (Preis-Kostenparität) oder aber die Relation zwischen Einnahmen und Ausgaben landwirtschaftlicher Betriebe (Ertrags-Aufwandsparität) oder schließlich der Reinertrag (Einkommensparität) sich für die Landwirtschaft nicht ungünstiger gestaltet als in dem als „normal“ angesehenen Vergleichszeitraum. Trotz der Problematik dieses Paritätsbegriffs, die vor allem in der Willkür der Wahl des Vergleichszeitraums und der Außerachtlassung der wirtschaftlich-technischen Entwicklung sowie der Wandlungen der Betriebsstruktur liegt, hat die Paritätsforderung der Landwirtschaft, die letzten Endes jede Dynamik der landwirtschaftlichen Produktionsgestaltung leugnet, in den Maßnahmen der Agrarpolitik mehrerer Länder praktische Anerkennung gefunden.

Das eindrucksvollste Beispiel bietet das Preisstützungssystem in den Vereinigten Staaten, dem klassischen Land des wirtschaftlichen Liberalismus. Das gegenwärtige Verfahren beruht auf dem bis 1953/54 geltenden Landwirtschaftsgesetz von 1949, wonach die Farmer Anspruch auf Mindestpreise der wichtigsten Verkaufsprodukte, nämlich: Weizen, Mais, Reis, Baumwolle, Tabak, Erdnüsse sowie Milch und Milchprodukte haben, während bei anderen Erzeugnissen (wie z. B. Kartoffeln, Wolle usw.) je nach Marktlage Preis-

stützungen durchgeführt werden können. Die vor Beginn des Wirtschaftsjahres festzusetzenden Mindestpreise belaufen sich auf einen bestimmten Prozentsatz (75—90 %) des sogen. „Paritätspreises“, der mit Hilfe eines Paritätsindex als Maßstab des Verhältnisses der Agrarpreise zu den Aufwandskosten (einschließlich Löhnen) errechnet wird. Als Vergleichszeitraum dient der Durchschnitt des jeweils letzten Jahrzehnts, mindestens aber die Relation von 1910—1914.

Träger der Preisstützung ist die Commodity Credit Corporation (CCC), die die preisgestützten Produkte im Rahmen bestimmter, für jeden Farmer festgesetzter Lieferkontingente in Höhe des geltenden Mindestpreises beleiht. Kann der Farmer seine Ware dann zu einem höheren Preise auf dem freien Markt verkaufen, hat er den ihm gewährten Kredit mit 3 % zu verzinsen und zurückzuzahlen. Gelingt ein freihändiger Verkauf bis zum festgesetzten Stichtag nicht, so geht die Ware in das Eigentum der CCC über, und das Darlehen gilt als Kaufpreis. Die Teilnahme der Farmer an diesem System ist freiwillig, setzt aber die Einhaltung der vorgeschriebenen Verkaufskontingente und eventueller Anbaubeschränkungen voraus.

Da die USA. an den meisten dem Preisstützungssystem unterliegenden Produkten erhebliche Überschüsse aufzuweisen haben, die Exportpreise aber z. T. erheblich unter den Stützungspreisen liegen (das ist insbesondere bei den Weizenlieferungen im Rahmen des Weltweizenabkommens der Fall), erfordert der Absatz der von der CCC übernommenen Bestände erhebliche Subventionsbeträge (1949/50 254 Mill. \$, davon allein für Weizen 160 Mill. \$). Der Operationsfonds der CCC beläuft sich auf 6,85 Mrd. \$. Ob die Regierung Eisenhower dieses Preisstützungssystem in vollem Umfang aufrechterhalten wird, ist zumindest zweifelhaft, zumal es zum Teil auch von den Farmern scharf kritisiert worden ist⁶⁾.

Von den Agrarimportländern ist es Großbritannien, in dem sich während der letzten zwei Jahrzehnte der Übergang zum Agrarprotektionismus am auffälligsten vollzogen hat. Die Entwicklung wurde eingeleitet durch die Errichtung von Marketing Boards auf Grund der Agricultural Marketing Acts von 1931 und 1933. Bereits der Wheat Act von 1932 sicherte den Farmern einen Garantiepriß von 10 Schilling je cwt Weizen durch Zahlung eines Ausgleichsbetrages aus der Importmehlabgabe, während seit 1945 eine Preis- und Abnahmegarantie für alle Hauptprodukte besteht. Die Preisfestsetzung, die nach dem Agricultural Act von 1947 bei Feldfrüchten jeweils 18 Monate vor der Ernte, bei tierischen Produkten 12 Monate im voraus zu erfolgen hat, beruht auf einer jährlich auf Grund von etwa 3 000 Buchführungsabschlüssen durchzuführenden Analyse der Lage der Landwirtschaft durch unabhängige Agrarökonomien der Universitäten mit Unterstützung der Provincial Agricultural Economic Services. Auf Grund der von ihnen erarbeiteten statistischen Unterlagen erfolgt die Preisfestsetzung durch

⁶⁾ Vgl. Price Programs of the US.-Department of Agriculture, Bulletin Nr. 13, Washington 1950.

den Landwirtschaftsminister (Ministry of Agriculture) unter Beteiligung der Farmerorganisationen.

Aus der Differenz des durch die Produzentenpreise bestimmten Aufwandes für die Übernahme der inländischen Nahrungsmittel und den Einnahmen aus ihrem Verkauf zu den vom Ernährungsminister (Ministry of Food) im Interesse der Stabilerhaltung der Lebenshaltungskosten auf relativ niedrigem Niveau festgesetzten Verbraucherpreisen (im Rahmen des noch bestehenden Rationierungssystems) ergibt sich die Höhe des jeweils aufzuwendenden Lebensmittelsubventionsbetrages. Er betrug 1950/51 insgesamt 410 Mill. £, wovon 246 Mill. £ auf inländische Erzeugnisse entfielen. Neben dem System der Festpreise und Garantiepreise (die im Verhältnis zum Preise eines Produktionsmittels, wie z. B. Futtermittel, festgesetzt werden) erfolgen auch direkte Subventionszahlungen an die Landwirtschaft, z. B. für die Verbesserung des Grünlandes oder als Flächenprämien (1950: für Kartoffeln 10 £, für Roggen 3 £ je acre). Außerdem werden in bestimmten Fällen die Produktionsmittel (Mineraldünger, Futtermittel) durch staatliche Zuschüsse verbilligt. Bei starken Verschiebungen der wirtschaftlichen Verhältnisse im Laufe eines Jahres findet eine besondere Preisanpassung statt, wie z. B. 1947 wegen Erhöhung der Landarbeiterlöhne, wobei das Ziel die Sicherung des Gesamteinkommens der Landwirtschaft ist. Die landwirtschaftlichen Betriebe unterliegen einer strengen Kontrolle durch die regionalen „County Agricultural Executive Committees“ und den „Agricultural Land Service“, die weitgehende Eingriffsrechte haben⁷⁾. Auch in Schweden besteht ähnlich wie in England seit 1943 ein auf der Parität des landwirtschaftlichen Gesamteinkommens aufgebautes Preisregulierungssystem. Im Frühjahr jeden Jahres wird an Hand des zu ermittelnden Index der voraussichtlichen Betriebsausgaben (einschließlich einer Entlohnung der Familienarbeitskräfte entsprechend dem Lohnarbeitertarif und eines Zinsanspruchs des Eigen- und Fremdkapitals) das Einnahmesoll entsprechend der Relation im Basisjahr 1938/39 (unter Zugrundelegung einer Durchschnittsernte und der vorhandenen Viehbestände) berechnet und danach die Erzeugerpreise für das folgende, am 1. September beginnende Wirtschaftsjahr im Einvernehmen mit den landwirtschaftlichen Organisationen festgesetzt. Falls eine auf Grund der dann vorliegenden Ernteschätzungen im August durchgeführte Überprüfung Abweichungen von mehr als 4 % ergibt, erfolgt eine entsprechende Korrektur der vorläufigen Preisansätze. Die Abstufung der Preisrelationen der verschiedenen Agrarprodukte untereinander entspricht den Zielen der staatlichen Agrarpolitik, die den Umfang der landwirtschaftlichen Erzeugung auf eine „normale“ Versorgung der schwedischen Bevölkerung abzustimmen sucht.

Zum Ausgleich für die durch Ungunst der natürlichen Erzeugungsbedingungen oder der Betriebsgröße verursachte höhere Produktionskostenbelastung erhalten die Erzeuger in den nördlichen Landesteilen eine Aus-

⁷⁾ Vgl. Agriculture in Britain, London 1950.

gleichszahlung und die Betriebe bis zu 10 ha Nutzfläche einen nach der Höhe ihrer Milchablieferung gestaffelten „producentbidrag“, der einen jährlichen Gesamtaufwand von 75—80 Mill. sKr. erfordert.

Im Rahmen eines großzügigen Rationalisierungsprogramms wird eine allmähliche Erhöhung der durchschnittlichen Betriebsgröße durch Verminderung der Zahl der unrationellen Kleinbetriebe unter 10 ha angestrebt, wobei 20—30 ha als Standardgröße gilt. Bei Wechsel der Betriebsleitung in den unzulänglichen Betriebsgrößeklassen wird daher die Weitergewährung des „producentbidrag“ von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängig gemacht.

An die Stelle der gegenwärtigen Globalkalkulation soll späterhin ein auf Kostenberechnungen für sogenannte „Basisbetriebe“ (von 10—20 ha) aufgebautes Richtpreissystem treten, das durch die landwirtschaftlichen Organisationen, insbesondere das in Schweden vorbildlich aufgebaute und geführte Genossenschaftswesen, das den weitaus größten Teil der landwirtschaftlichen Marktlieferungen erfaßt, getragen werden soll. Um trotz der durch steigende Produktionskosten (insbesondere Lohnerhöhungen) bedingten Erhöhung der Agrarpreise ein allzu starkes Ansteigen der Lebenshaltungskosten (und damit der Indexlöhne) zu verhindern, versucht man, die Verteuerung der Grundnahrungsmittel durch Subventionen abzufangen. Insgesamt hat Schweden im Durchschnitt der Jahre 1947—1949 etwa 370—380 Mill. skr. für die Agrarpreisstützung aufgewendet⁸⁾.

Auch die Schweiz hat ein immer umfassenderes Fest- und Richtpreissystem entwickelt, das nach den Bestimmungen des in der Volksabstimmung vom 30. 3. 1952 angenommenen Landwirtschaftsgesetzes vom 3. 10. 1951 (Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes) „die mittleren Produktionskosten gut geführter und zu normalen Bedingungen übernommener Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre bei voller Berücksichtigung der Erfordernisse der Gesamtwirtschaft“ zu decken bestimmt ist. Das dadurch bedingte weit über den Weltmarktpreisen liegende Preisniveau macht Subventionen zur Senkung der Lebenshaltungskosten erforderlich, die im Jahre 1949 einen Gesamtaufwand von 97 Mill. sFr. bedingten⁹⁾.

Eine besondere Form des Protektionismus haben die Agrarländer Dänemark und Holland herausgebildet. Infolge weitgehender Abhängigkeit von den beim Export ihrer Überschußprodukte erzielbaren Preisen ist ihnen der Weg einer autonomen Anpassung des Erzeugerpreisniveaus an die Höhe landwirtschaftlicher Produktionskosten versperrt. Ihre Bemühungen gehen daher nicht nur auf eine Erhöhung der Exporterlöse (durch Zentralisation des Exports, Vervollkommnung der Absatzorganisation und Verbesserung der Qualität), sondern richten sich vor allem auch auf Senkung

der Gesteungskosten durch Verbilligung der Betriebsmittelpreise (Dünge- und Futtermittel, Saatgut) und Niedrighaltung der Lebenshaltungskosten und damit des Lohnniveaus. Der Gesamtbetrag der dafür aufgewandten staatlichen Subventionen betrug im Jahre 1949 umgerechnet in DM je Kopf der Bevölkerung: in den Niederlanden 37,—, in Dänemark 42,— und blieb damit nicht wesentlich hinter dem in Schweden aufgewandten Subventionsbetrag von 43,— DM zurück¹⁰⁾. In den Niederlanden ist die Preisstützung für Gemüse im Rahmen des Veilingsystems von besonderem Interesse. Für den allein zulässigen Verkauf über die öffentliche Versteigerung gelten Mindestpreise, unter denen die Ware nicht verkauft, sondern für einen unter dem Stoppreis liegenden, von der Qualität abhängigen „Vergütungspreis“ aus dem Markt genommen wird. Für diesen Zweck werden durch Erhebung einer Verkaufsabgabe besondere Mindestpreissfonds gebildet.

Zur Anpassung des Angebots an die gegebenen Absatzmöglichkeiten wird das Fest- und Richtpreissystem durch Maßnahmen der Erzeugunglenkung (wie z. B. Anbaubeschränkung) und zeitweise auch durch Rationierung des Verbrauchs ergänzt. Wie wirksam diese Politik der Kostensenkung gewesen ist, zeigt die große Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft dieser Länder auf den Exportmärkten und kommt besonders kraß zum Ausdruck in dem erheblichen Unterschied im landwirtschaftlichen Preis- und Kostengefüge zwischen den Niederlanden und Belgien, der das wesentliche Hindernis für die Verwirklichung der seit langem angestrebten Benelux-Union darstellt.

KRITIK DER ZIELE UND METHODEN DES PROTEKTIONISMUS
Hinsichtlich der Zielsetzung ihrer Agrarpolitik besteht bei allen protektionistisch eingestellten Ländern weitgehende Übereinstimmung. Sie sind bei den Diskussionen über die Europäische Agrarunion, wie z. B. anlässlich der Tagung des Verbandes der Europäischen Landwirtschaft (CEA) in Wiesbaden im Herbst 1952, immer wieder eindeutig herausgestellt worden:

1. Verbesserung der Rentabilität der bestehenden landwirtschaftlichen Betriebe zwecks Erhaltung der bäuerlichen Betriebsstruktur.
2. Sicherung eines angemessenen Einkommens für die landwirtschaftlichen Erwerbstätigen zwecks Verhinderung der sogen. „Landflucht“.
3. Aufrechterhaltung oder Steigerung der Naturalerträge der Landwirtschaft zwecks Verbesserung der Zahlungsbilanz (Verminderung des Einfuhrbedarfs bzw. Erhöhung der Exportüberschüsse).
4. Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln zu angemessenen Preisen mit dem Ziel möglichst weitgehender Selbstversorgung (Nahrungsfreiheit) in den Agrarimportländern.

Das zur Erreichung dieser Ziele in mehr oder weniger geschlossener Form zur Anwendung gelangende System der agrarprotektionistischen Mittel läßt sich je nach dem Ansatzpunkt der marktregulierenden Maßnahmen in drei große Gruppen gliedern¹¹⁾:

¹⁰⁾ H. Itschner: Preisstützungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse im Ausland, in: Berichte über Landwirtschaft, N. F. Bd. XXX, Heft 1, Hamburg 1952.

¹¹⁾ Vgl. hierzu G. Mackenroth: Der Marktordnungsgedanke in der Weltlandwirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 97 (1937), und H. Bente: Landwirtschaft und Bauerntum, Berlin 1937.

⁸⁾ Vgl. S. Holmström: Agricultural Price Policy in Sweden, Stockholm 1951.

⁹⁾ Vgl. R. Stisser: Grundgedanken, Methoden und Ergebnisse der schweizerischen Agrarmarkt- und Ernährungspolitik unter besonderer Berücksichtigung des Getreidemarktes. Kieler Studien, Heft 24, Kiel 1953.

A. Beeinflussung der Preise

1. Preisänderung:
 - a) Preiszuschläge (Zölle, Abschöpfung, Einfuhrscheine, Prämien);
 - b) Preisabschläge (Zollnachlaß, Subventionierung, Frachtverbilligung, Zinssenkung);
 - c) Preisstaffelung (regionale und saisonale Staffeln z. B. bei Getreide, Mineraldünger usw.).
2. Preisbegrenzung (Höchstpreise, Mindestpreise, von-bis-Preise, Spannen).
3. Preisfestsetzung (Festpreise, Richtpreise, Paritätspreise).

B. Beeinflussung des Angebots

1. Angebotsmenge:
 - a) des ausländischen Angebots (Einfuhrverbot, Kontingent, Zoll, Außenhandelsmonopol);
 - b) des inländischen Angebots (Anbauregulierung, Lieferungs- und Übernahmekontingent, Prämien, Handelsmonopol).
2. Zeitliche Verteilung (Konservierung, Vorratswirtschaft, Beilehung, Frühdruschprämie, Reports).
3. Qualität (Standardisierung, Handelsklassen, Sortenwahl, Sortierung, Verpackung, Kennzeichnung, Qualitätskontrolle).

C. Beeinflussung der Nachfrage

1. Verbrauchsenkung (Werbung, Propaganda, Rationierung).
2. Verbrauchssubventionierung (Verbilligungsscheine, Fürsorgeaktionen, Zuschüsse).
3. Verwendungszwang (Ausmahlungsquote, Beimischungszwang, Herstellungsvorschriften, Bezugskoppelung, Kennzeichnungspflicht).

Diese markt- und preispolitischen Eingriffe werden ergänzt durch mannigfaltige Sonderbestimmungen und Maßnahmen auf dem Gebiete des Agrarrechts (Erbrecht, Pachtschutz, Vollstreckungsschutz, Überwachung des Grundstückverkehrs usw.), der Agrarverfassung (Siedlung, Flurbereinigung, Agrarreform, Landarbeiterwohnungsbaue), des landwirtschaftlichen Kreditwesens (Sonderkredite, Zinsverbilligung, Pfandrechtsbestimmungen) und der Besteuerung.

Aus der Entstehungsgeschichte des modernen Agrarprotektionismus, die uns die Ausbreitung des staatlichen Interventionismus in einer immer größeren Zahl von Ländern als spontane Abwehrmaßnahme gegen die der Landwirtschaft drohenden Krisen hat erkennen lassen, erklären sich auch dessen grundsätzliche Schwächen: Er ist im besten Falle nicht mehr als ein System konjunkturpolitischer Mittel, mögen die ihm zugrunde liegenden Motive politischer, sozialer oder wirtschaftspolitischer Natur sein. Das bedeutet aber, daß der Protektionismus üblicher Prägung statischem Denken entspringt, das durch Sicherung eines stetigen, von allen Schwankungen befreiten Wirtschaftsablaufs der Erhaltung der bestehenden Betriebsverhältnisse in der Landwirtschaft dienen will. Das geht so weit, daß man nicht nur ausgesprochene Krisenerscheinungen, sondern jede Konjunkturbewegung auf den Agrarmärkten beseitigen möchte, weil sie mit den Gesetzmäßigkeiten der landwirtschaftlichen Produktion nicht vereinbar sei und die Existenz des Bauerntums gefährde. Der Irrtum einer solchen Schlußfolgerung beruht darauf, daß über der unleugbaren Gebundenheit des landwirtschaftlichen Betriebes an die natürlichen Standortverhältnisse (Boden und Klima) die Notwendigkeit des organisatorischen und wirtschaftlich-technischen Fortschritts übersehen wird. Man verkennt den dyna-

mischen Charakter des landwirtschaftlichen Gewerbes und die eine laufende Anpassung der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur und Wirtschaftsweise an den allgemeinen Entwicklungstrend erleichternde und beschleunigende Funktion des Konjunkturhythmus.

Protektionistische Maßnahmen auf landwirtschaftlichem Gebiet haben grundsätzlich andere Wirkungen als auf dem gewerblichen Sektor. Während nämlich die praktisch unbegrenzte Expansionsmöglichkeit der industriellen Produktion unter dem Anreiz verbesserter Preisrelationen und möglicher Kostendegression sehr bald zu einer verschärften Konkurrenz der beteiligten Unternehmer auf dem Absatzmarkt und damit (trotz Zollschutz) zu einem Druck auf die Preise führen muß (sofern der betreffende Produktionszweig nicht monopolisiert ist), sind entsprechende Wirkungen auf den Agrarmärkten (wegen der durch den Umfang der verfügbaren Bodenfläche begrenzten Erzeugungskapazität, der Dauer des Produktionsprozesses, der Abhängigkeit des Ertrages vom Witterungsverlauf sowie der Wirksamkeit des Bodenertragsgesetzes) nur in geringem Umfange und sehr viel langsamer zu erwarten. Deshalb gibt es auf agrarwirtschaftlichem Gebiet auch keine „Erziehungszölle“. Eine Ausrichtung der Agrarpreise nach den Erzeugungskosten des Grenzproduzenten (also des mit den höchsten Kosten arbeitenden Landwirts) kann keine Rücksicht darauf nehmen, ob die Höhe dieser Grenzkosten auf die Ungunst der natürlichen Produktionsbedingungen oder die Unzulänglichkeit der Betriebsführung zurückzuführen ist. Mit Beseitigung der Auslesewirkungen wechselnder Konjunkturen fehlt aber jede Möglichkeit, den unfähigen Betriebsleiter durch einen tüchtigeren zu ersetzen und damit die Leistungsfähigkeit der Landwirtschaft als Ganzes zu erhöhen.

Als Folge einer von dem Gesichtspunkt der Kostendeckung beherrschten Agrarpolitik ergibt sich demnach eine gewisse Erstarrung der Betriebsstruktur und der Formen und Methoden der Agrarproduktion, die unvermeidlich zu ständig sich verschärfenden Spannungen gegenüber anderen sich dynamisch weiter entwickelnden Wirtschaftszweigen führen muß und daher weitere Eingriffe in die Rechts- und Wirtschaftsordnung erfordert, um die bestehenden Gegensätze wenigstens vorübergehend auszugleichen. Weil die seit langem fälligen organisatorisch-technischen Umstellungen zur Rationalisierung der Erzeugung und des Absatzes in der Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe bisher unterblieben sind, besteht heute das Problem der „Unterbewertung der Landarbeit“. Nur so sind die Widersprüche zu erklären, die der heutigen agrarpolitischen Praxis das Gepräge geben, wie etwa:

1. Steigerung der Grundrente und der Bodenpreise durch protektionistische Maßnahmen, andererseits aber gesetzliche Begrenzung der Grundstücks- und Pachtpreise.
2. Verhinderung jedes wirtschaftlich bedingten Eigentumswechsels und gleichzeitig Durchführung von Zwangsenteignungen im Zuge der „Agrarreform“.
3. Aufteilung von Großbetrieben trotz allgemein anerkannter Notwendigkeit einer Erhöhung der durchschnittlichen Betriebsgröße.

4. Bekämpfung der sogenannten Landflucht, obwohl eine Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität dringend nottut.
 5. Förderung einer allgemeinen Produktionssteigerung bei bestehenden Absatzschwierigkeiten.
 6. Forderung nach vermehrtem Konsum tierischer Veredelungsprodukte bei gleichzeitiger Hochhaltung der Preise.
- Die Reihe der Beispiele ließe sich beliebig vermehren, sie genügt aber, um zu zeigen, daß der Ansatzpunkt der agrarprotektionistischen Maßnahmen falsch ist: Nicht auf der Preisseite — bei den Kosten liegt der archimedische Punkt. Das bedeutet, daß nicht konjunkturelle Beeinflussung des Preisverlaufs zur Konservierung überkommener Betriebsverhältnisse, sondern die zweckmäßige Anpassung der Agrarstruktur an die sich wandelnden wirtschaftlichen Erfordernisse das Ziel einer auf die Dauer erfolgversprechenden Agrarpolitik sein muß¹²⁾.

¹²⁾ A. W. Schütttauf: Grundfragen der Agrarpolitik, München 1952.

Es ist hier nicht der Ort, auf die Fülle der Möglichkeiten einzugehen, die sich einer auf Verbesserung der strukturellen Voraussetzungen der Landwirtschaft ausgerichteten Agrarpolitik bieten. Entscheidend für ihre Wirksamkeit ist jedoch — das lehrt uns das Beispiel Dänemarks und Hollands — stets das Wollen und Können der in der Landwirtschaft tätigen Menschen. Da die Leistungsfähigkeit und das Selbstvertrauen eines Berufsstandes aber auch maßgebend sind für dessen Einstellung gegenüber der Alternative: soziale Sicherheit — persönliche Freiheit und damit für seine wirtschaftspolitische Gesinnung, liegt die Gefahr eines zu weit getriebenen Agrarprotektionismus nicht allein in der Beseitigung der sachlichen Voraussetzungen, sondern vor allem in der Zerstörung auch der geistig-ideellen Bedingungen für eine europäische oder weltwirtschaftliche Integration.

Summary: Means and Effects of Agrarian Protection. With the supply of grain from overseas increasing in the golden age of free trade, there was voiced in a number of European countries the demand for protective duties for the protection of the domestic grain producers. While an unprotected agriculture had to adjust itself dynamically to the changes on the world markets if it was to continue operating at a profit, there developed in the protected countries an inflexibility of the structure of ownership and management and of the methods of husbandry. After the first world war, in a futile attempt to re-liberalize the markets for agricultural products, the system of agrarian protection was supported by the instruments of autonomous economic policy and was carried far beyond normal customs protection during the world economic crisis. To the measures of agrarian protection were added a multitude of direct and indirect subsidies which were to foster the domestic agriculture. After the second world war, agricultural policy in the different countries tends to autonomously fixing "appropriate" farm prices. The demand for parity prices aims at an equilibrium either between price and cost or between revenue and expenditure of farms. The author discusses in detail the measures which have been adopted to this end. Finally, he proceeds to criticize the aims and methods of agrarian protection, and his ultimate conclusion is that, in the face of an undeniable dependence of farms on the natural conditions of the soil and climate, the advocates of agrarian protection are overlooking the necessity for organizational and technical progress.

Résumé: Méthodes et effets du protectionnisme agricole. L'époque du commerce libre pleinement épanoui vit naître dans nombre de pays européens la revendication de droits protecteurs afin de défendre la culture nationale du blé contre l'offre augmentant de la part des pays d'outre mer. Tandis que l'agriculture non protégée devait s'adapter avec élasticité aux changements de structure et autres du marché mondial afin de sauvegarder sa rentabilité, celle des pays au régime protecteur montrait — quant aux méthodes économiques, aux entreprises et à la propriété — des formes d'organisation de plus en plus rigides. Après la guerre mondiale de 1914 on fit de vains efforts pour revenir à une libéralisation des marchés agricoles; et pendant la crise économique mondiale le système du protectionnisme, en se servant des moyens d'une politique économique autonome, arrivait à dépasser de loin les cadres du protectionnisme douanier. Les mesures du protectionnisme agricole furent appuyées par des subventions directes et indirectes, susceptibles de servir l'évolution de l'agriculture. Depuis 1945 on constate dans les pays individuels la tendance de fixer des prix "équitables" pour les produits agricoles. La demande de prix paritaires a pour but l'équilibre ou du prix et du coût de revient, ou des recettes et des dépenses d'entreprises. L'auteur discute les mesures prises à ce propos et fait passer un examen critique aux buts et méthodes du protectionnisme agricole. Il en conclut que les partisans de ce protectionnisme prennent en égard seulement la dépendance effective des entreprises agricoles des conditions naturelles de leurs régions, sans penser aux exigences techniques et organisatoires du progrès économique.

Resumen: Caminos y efectos del proteccionismo agrario. Con la creciente oferta del trigo de ultramar surgió en una serie de países europeos, cuando el comercio libre era en su apogeo, la exigencia por aranceles protectores. Mientras que la agricultura, la que no era protegida, tenía que adaptarse dinámicamente a los cambios en el mercado mundial para mantener su rendimiento, se notó en los países protegidos una congelación del régimen de la propiedad y de la empresa, así como del método económico. Después de la primera guerra mundial, en un fracasado ensayo de conseguir una liberalización de los mercados agrarios, se extendió el sistema del proteccionismo agrario, durante la crisis económica internacional, por medio de una política económica autónoma, más allá del alcance del proteccionismo arancelario. Las medidas de protección agraria fueron completadas por una multitud de subvenciones directas e indirectas, que debían servir para fomentar la agricultura. El desarrollo desde el fin de la segunda guerra mundial tiende a la fijación autónoma de razonables precios agrarios en los diferentes países. La exigencia por precios igualitarios o tiende a un equilibrio entre los precios y costos, o entre los ingresos y gastos de los agricultores. El autor estudia los diferentes caminos que conducen a ese fin. Al final, hace una crítica acerca de los objetivos y métodos del proteccionismo agrario, la que culmina en el reconocimiento que los defensores del proteccionismo olvidan la necesidad del progreso económico técnico, vista la incontestable vinculación de las fincas a las condiciones de su ubicación.