

AGRARUNION UND GEWERKSCHAFTEN

Nachdem bei den Beratungen der OEEC im Jahre 1948 die Amerikaner den europäischen Marshallplanländern empfohlen hatten, Möglichkeiten und Voraussetzungen einer Steigerung ihrer Agrarproduktion zu prüfen und aus den hierauf einsetzenden Beratungen sich eine Reihe von Plänen einer engeren Verflechtung der europäischen Ernährungswirtschaft herauskristallisiert hatte, ist die Diskussion über eine Agrarunion nicht abgerissen. Parlamentsausschüsse und Interessentenorganisationen, Agrarwissenschaftler und politische Parteien haben ihre Meinung geäußert. Im Rahmen des Europarates trat auf Einladung Frankreichs im März dieses Jahres ein internationaler Regierungsausschuß zusammen, der ein Arbeitsprogramm entwarf und einer Kommission den Auftrag erteilte, eine große europäische Agrarkonferenz vorzubereiten.

Auch auf gewerkschaftlicher Seite hat man sich mit diesen Problemen beschäftigt. Die „Internationale Union der Gewerkschaften der Lebens- und Genußmittelarbeiter“ hat auf einer Tagung in Hamburg die Schaffung einer internationalen Lebensmittelreserve diskutiert, auf die in Krisenzeiten zurückgegriffen werden könnte, und der IBFG in Brüssel hat beschlossen, sich beratend an den Besprechungen über eine europäische Agrarunion zu beteiligen.

Aufgabe dieser Zeilen soll es sein, zu den Argumenten, die von den verschiedenen Seiten für und wider eine Agrarunion vorgebracht werden, Stellung zu nehmen und zur Klärung der Frage beizutragen, ob und gegebenenfalls in welcher Form eine solche Einrichtung geeignet ist, die Produktivität der europäischen Landwirtschaft und den Lebensstandard der Verbraucher zu erhöhen.

Wenden wir uns zunächst den Argumenten zu, die *für* eine Agrarunion von französischer Seite angeführt werden: 1. Eine Erhöhung der Produktion der westeuropäischen Landwirtschaft ist notwendig, denn Westeuropa deckt seinen Bedarf an Nahrungsmitteln nur zu 70 vH., die Deckung des Restes stößt auf Schwierigkeiten.¹⁾ 2. Die Produktionskosten der westeuropäischen Landwirtschaft müssen gesenkt werden, da die Preise für die Nahrungsmittel im Verhältnis zur Kaufkraft der Verbraucher zu hoch sind. 3. Die Stabilität des Absatzes landwirtschaftlicher Erzeugnisse muß gesichert werden, da sonst die Landwirtschaft sich nicht für die Erhöhung der Produktion oder Produktivität einsetzt.

Diese drei Aufgaben könnten nur im internationalen Rahmen durch Schaffung eines einheitlichen, westeuropäischen Marktes gelöst werden. Bei der Betrachtung der Frage der Produktionserhöhung zur Verringerung des Einfuhrbedarfes müssen wir aber feststellen, daß der Zuschußbedarf Westeuropas sich im wesentlichen auf Getreide, Fettrohstoffe und Zucker beschränkt. Diese Erzeugnisse werden in großen Mengen benötigt; beträgt doch der Zuschußbedarf bei den beiden letzteren Erzeugnissen 50 vH. und bei Getreide 22 vH. des Verbrauchs. Da die westeuropäische Landwirtschaft sich hauptsächlich aus Bauernbetrieben zusammensetzt, steht bei ihr die Erzeugung von Veredelungsprodukten und nicht die von Grundnahrungsmitteln an erster Stelle. Von den Einnahmen der westdeutschen Landwirtschaft — in der Mehrzahl der übrigen westeuropäischen Staaten liegen die Verhältnisse ähnlich — entfallen 30 vH. auf Milch- und Milcherzeugnisse, 20 vH. auf Obst, Gemüse und Wein, 17 vH. auf Schlachtvieh, je 12 vH. auf Kartoffeln und Getreide, 4 vH. auf Eier und Wolle und 3 vH. auf Zuckerrüben. Eine Ausdehnung des Zuckerrübenanbaues ist aus betriebswirtschaftlichen Gründen erwünscht, aber es ist zweifelhaft, ob er verdoppelt

1) Siehe auch: Wilhelm Merl, Die Agrarunion und ihre Probleme, Gewerkschaftliche Monatshefte 12/1951,

werden kann. Tropischer Rohr- und europäischer Rübenzucker stehen in Konkurrenz, wobei die Produktionskosten des ersteren niedriger sind. Eine Vergrößerung des europäischen Rübenzuckeranteils am Gesamtzuckerverbrauch bedeutet also eine Verteuerung des Nahrungsmittelverbrauchs, die man in Kauf nehmen müßte. Die Ausdehnung des Getreideanbaues würde in den meisten Ländern eine Extensivierung bedeuten. Lediglich ein Land in Westeuropa, nämlich Frankreich, hat einen kleinen Überschuß an Weizen und würde gern seine Getreidefläche ausdehnen, wenn ihm Abnahmegarantien seitens der Mitgliedsländer der geplanten Agrarunion gegeben werden. Die Möglichkeiten der Mehrproduktion in Frankreich werden aber auf nicht mehr als 1 bis 1,5 Millionen Tonnen geschätzt, das sind 10 vH. des Einfuhrbedarfs Westeuropas. Für die Fettrohstoffe wird man auf die Einfuhr aus Übersee nicht verzichten können, da es sich hauptsächlich, um tropische oder subtropische Margarinerohstoffe handelt, die aus preismäßigen und geschmacklichen Gründen nicht durch in Europa wachsende ölsaaten ersetzt werden können. Eine Steigerung der Erzeugung von Fettrohstoffen in nennenswertem Umfang in Westeuropa ist also nicht möglich.

Relativ die größten Chancen für eine Ausdehnung der Produktion zur Einschränkung der Überseeabhängigkeit bestehen bei Futtergetreide und Kraftfuttermitteln. Die Veredelungswirtschaft basiert in starkem Umfang auf ausländischen Futtermitteln. Durch die Intensivierung des Grünlandes und des Futtermittelanbaues ließen sich erhebliche Produktionsreserven erschließen. Die Mehrproduktion wird aber in keinem Land einen solchen Umfang annehmen, daß die Überschüsse anderen westeuropäischen Ländern zur Verfügung stehen. Die Erwartungen, die an eine Agrarunion in bezug auf eine Produktionserhöhung zum Ziel der Einschränkung der Überseeabhängigkeit gestellt werden, können sich also nach Lage der Dinge nur in bescheidenem Rahmen erfüllen.

Damit werden aber auch die Bedenken mancher exportorientierter Kreise, daß durch eine Agrarunion die überseeischen Einfuhren mehr oder minder eingespart und damit die Exportmöglichkeiten nach Übersee stark verringert werden würden, überflüssig. Ebenfalls löst sich ein anderes Problem von selbst. Es wurde befürchtet, daß durch einen Zusammenschluß der westeuropäischen Landwirtschaft die eventuellen Möglichkeiten eines Warenaustausches mit Rußland und seinen Satellitenstaaten sowie mit der Sowjetzone Deutschlands verbaut werden. Da diese Gebiete aber in erster Linie Getreide, Ölsaaten und Zucker ausführen können, würde eine Einfuhr dieser Erzeugnisse durch eine Agrarunion weder behindert noch die Exportmöglichkeiten westeuropäischer Industrieerzeugnisse in Frage gestellt. Daß die Sowjetzone bei einer Vereinigung mit der Bundesrepublik kein störender Faktor in einer westeuropäischen Agrarunion sein würde, bedarf nach dem Gesagten keiner Erklärung.

Bedeutend komplizierter liegen die Verhältnisse bei den Veredelungsprodukten, wie Fleisch, Fett und Molkereierzeugnissen, sowie bei Gemüse, Obst und Wein. Hier spielen die Überseeimporten eine untergeordnete Rolle. Die Bauern im westeuropäischen Raum stehen sich als Konkurrenten gegenüber. Die Bildung eines einheitlichen, durch keine Einfuhrbeschränkungen oder Zollschränken aufgeteilten europäischen Marktes würde die Konkurrenz erheblich verschärfen und einen starken Druck auf die Landwirtschaft ausüben, die Erzeugung zu rationalisieren. Da ein Druck aber niemals als angenehm empfunden wird und man auch vorher das Ausmaß der Auswirkungen dieses Konkurrenzkampfes auf die Existenz der Grenzproduzenten nur ungenau einschätzen kann, ist es verständlich, daß der Widerstand der Bauern und ihrer Organisationen, ja sogar mancher Regierungen gegen die Agrarunion oder gegen die Einbeziehung der genannten Erzeugnisse in die Agrarunion recht scharf ist.

Die anfangs erwähnte große europäische Konferenz soll hierüber Klarheit schaffen. Die vorbereitende Arbeitskommission hat im März dieses Jahres u. a. den Auftrag erhalten, die Produktions- und internationalen Verflechtungsverhältnisse wie auch die Produktionskosten für 92 verschiedene Erzeugnisse in den an den Verhandlungen sich beteiligenden Ländern festzustellen. Im Herbst sollten die Ergebnisse vorliegen. Daß diese Aufgabe nur zu einem Bruchteil erfüllt werden konnte, war vorauszusehen. Man hofft, bis zum Zusammentritt der Konferenz Berichte über Getreide, Tabak, Reis, Fleisch, Zucker und Wein vorlegen zu können. Ob die angewandte Arbeitsmethode, Fragebogen an die einzelnen Ländern zu versenden und auf das Material der OEEC zurückzugreifen, das wiederum auf Fragebogenerhebungen beruht, die richtige ist, muß bezweifelt werden. Um international vergleichbare Unterlagen zu bekommen, müßte die Feststellung der Teilbestände in eine Hand gelegt werden. Man darf sich nicht auf die Zusammenstellung der nach verschiedenen methodologischen Gesichtspunkten aufgebauten nationalen Statistiken und auf sonstige oft zweckbedingte Angaben beschränken. Ebenfalls muß bezweifelt werden, ob die andere Aufgabe des Ausschusses, einen brauchbaren Vergleich der Produktionskosten der Landwirtschaft in den verschiedenen Ländern zu liefern, in dieser kurzen Zeit lösbar ist. Die Produktionskosten in der Landwirtschaft richtig zu berechnen, ist eine der schwierigsten Aufgaben, die es überhaupt gibt. Von manchen Betriebswirtschaftlern, wie *Aereboe* und neuerdings *Schmalenbach* wird grundsätzlich die Möglichkeit bestritten, die Gestehungskosten der einzelnen Erzeugnisse eines üblichen landwirtschaftlichen Betriebes mit seiner Vielzahl von Betriebszweigen richtig berechnen zu können. Aber selbst wenn man zugesteht, daß eine annähernd richtige Berechnung der Gestehungskosten möglich ist, müssen die Berechnungen in allen Ländern nach der gleichen Methode vorgenommen werden. Auf keinen Fall kann man die in den einzelnen Ländern aufgestellten Berechnungen ohne weiteres miteinander vergleichen. Darüber hinaus genügt es auch nicht, nur die Produktionskosten miteinander zu vergleichen. Diese müssen vielmehr noch mit dem jeweiligen allgemeinen Preisniveau gewogen werden, um international vergleichbar zu werden.

Kehren wir nun zu der Betrachtung der Lage bei einer freien Konkurrenz auf dem Markt der Veredelungs- sowie der Garten- und Weinbauerzeugnisse zurück. Wir können feststellen, daß die Agrarwissenschaftler²⁾ die Situation für die deutsche Veredelungswirtschaft grundsätzlich nicht schlechter beurteilen als die der typischen Veredelungsländer Holland und Dänemark, denn die Rohstoffe der Veredelungswirtschaft, Futtergetreide und Ölkuchen, werden dort nicht billiger zur Verfügung stehen als in Deutschland. Boden und Klima sind ebenfalls nicht besser und nicht schlechter. Ein Land, das diese Futtermittel durch Zölle verteuert, wird natürlich seine Konkurrenzstellung verschlechtern.

Bei Obst, Gemüse und Wein liegen die Verhältnisse vielleicht am schwierigsten. Die Produzenten dieser Erzeugnisse in den Zuschußgebieten haben auch die stärksten Bedenken gegen eine Agrarunion geäußert. Die Schwankungen der Ernten sind sehr erheblich und die Ernteerträge in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Das bisher angewandte Allheilmittel, die auf nationaler Basis entstandenen Schwierigkeiten durch Absperrung der Einfuhren zu beheben, hat nicht immer geholfen; denn für die Preisbildung ist ja nicht allein das Angebot entscheidend, sondern — wie wir es besonders beim Wein gesehen haben — die

2) Prof. Dr. Niehaus: „Die deutsche Landwirtschaft im Rahmen einer europäischen Wirtschaftsunion“, Archiv der DLG, Vorträge der Herbsttagung Lüneburg 1950. — Prof. Willi. Busch: „Übernationale Agrarpolitik“ in „Deutsche Initiative“ 1951. — Dr. A. W. Schüttauf: „Europäische Agrarunion“ in „Wir bauen das neue Europa“, herausgegeben von der „Europa-Union“, Landesverband Hamburg. — Dr. Justus Rohrbach, „Die Nahrungsmittelversorgung Westeuropas“ in „Der Weg zur internationalen Wirtschaft“, Juli 1951.

Höhe der verfügbaren Kaufkraft. Bei niedrigen Inlandspreisen liegt für den ausländischen Exporteur kein Anreiz zum Verkaufen vor. Bei Gemüse sind die südlichen Länder auch nur in bestimmten Jahreszeiten durch das Klima begünstigt, und bei Obst haben wir eine Liberalisierung der Citrusimporten, so daß freiere Konkurrenzverhältnisse bereits bestehen. Dennoch soll nicht bestritten werden, daß für diese Erzeugnisse Strukturwandlungen entstehen können. Es wäre dann eine internationale Aufgabe, etwaige soziale Schädigungen auszugleichen.

Bei einem Vergleich zwischen den Kostenverhältnissen in verschiedenen Ländern wird auch immer wieder vergessen, daß die Kosten ebenso wie die natürlichen Produktionsvoraussetzungen innerhalb eines Landes ebenso stark differieren wie von Land zu Land. Insofern kann man nicht von einer französischen oder deutschen Landwirtschaft reden. Diesseits und jenseits des Rheins herrschen die gleichen natürlichen Produktionsbedingungen, und die Bergwirtschaften Bayerns, Österreichs, der Schweiz und Frankreichs ähneln sich mehr in ihren Boden- und Klimaverhältnissen als ein Bergbauernhof und ein Hof in Niederbayern an der Donau oder eine Ferme in der Ile de France. Die Unterschiede der Wirtschaftsverhältnisse ergeben sich aus den unterschiedlichen Kaufkraftverhältnissen, Steuern, Lohnkosten usw. Die Produktions- und Absatzbedingungen schrittweise in Übereinstimmung zu bringen, ist ja gerade Aufgabe der Agrarunion.

Die landwirtschaftlichen Organisationen nehmen zu den Fragen der Agrarunion grundsätzlich eine sehr positive Stellung ein, die aber dann oft durch Vorbehalte stark eingeschränkt wird. Auf der erwähnten Vorkonferenz waren sehr unterschiedliche Meinungen der einzelnen Länderdelegationen zu hören. Während eine Gruppe, zu der Frankreich, die Niederlande, Italien und Österreich gehörten, von einer allmählichen Vereinheitlichung der Märkte eine Sicherung des Absatzes ihrer Ausfuhrüberschüsse und eine Verstärkung ihrer Ausfuhrmöglichkeiten erwartete, befürchtete eine andere Gruppe, zu der auch die Bundesrepublik zu rechnen ist, eine ungünstige Beeinflussung des Absatzes ihrer eigenen Erzeugnisse durch die Agrarunion, während eine dritte Gruppe, zu der Großbritannien, Schweden und die Schweiz gehören, das System ihrer eigenen Marktordnung nicht zugunsten einer europäischen Regelung aufgeben wollte. Daneben spielte für Großbritannien noch die enge Verbundenheit mit den überseeischen Staaten des Commonwealth eine Rolle, und bei Dänemark die enge Marktverbundenheit mit England, dessen Stellung bei dieser Frage ja recht schwierig ist, weil es bei Fleisch und Molkereierzeugnissen einen erheblichen Teil seines Bedarfs in Europa, aber einen noch viel größeren Teil in Übersee deckt. Das kontinentale Westeuropa hat bei den tierischen Veredelungserzeugnissen einen Ausfuhrüberschuß, der von Großbritannien aufgenommen werden kann, ohne daß hierdurch aber sein gesamter Einfuhrbedarf gedeckt wird. Schließt es sich nun der Agrarunion an und nimmt zunächst die Überschüsse Kontinentaleuropas auf, so muß es die Einfuhr aus Übersee kürzen und damit seine eigenen Exportmöglichkeiten schmälern. Es wird daher ähnlich wie bei der Montanunion sich nur zu einer losen Mitarbeit entschließen können.

Die Probleme sind also bei den einzelnen Erzeugnissen und Ländern recht unterschiedlich. Sie werden noch dadurch kompliziert, daß sich in den verschiedenen Ländern sehr voneinander abweichende Marktsysteme entwickelt haben. So werden außer in Belgien in allen europäischen Marshallplanländern die Preise für die Grundnahrungsmittel, insbesondere Getreide, in irgendeiner Weise manipuliert; außerdem gibt es in einer Reihe von Ländern auch Preis- oder Marktregelungen für die Veredelungserzeugnisse.

Diese Marktsysteme sind auch durchaus nicht immer nur im Interesse der Bauern errichtet worden. Die Verbraucherinteressen sind in ihnen ebenfalls verankert, und sie verdanken ihre Entstehung z. B. in Schweden einer politischen Zusammenarbeit der Bauern- und Arbeiterparteien. Es wäre nun utopisch anzunehmen, daß alle europäischen Länder auf ihre nationalen Marktordnungen zugunsten eines absoluten Freihandelsraumes in Westeuropa verzichten würden. Auch von der Verbraucherseite könnte eine solche mehr oder minder schlagartige Entwicklung in dieser Richtung nicht gutgeheißen werden, denn unter solchen Verhältnissen würden wilde Produktions- und Preisschwankungen auftreten, die zu Störungen in der Versorgung führen würden. Es muß sich bei der Schaffung einer Agrarunion vielmehr um die Zusammenschweißung der nationalen Marktsysteme zu einem westeuropäischen, einheitlichen Marktsystem handeln. Die Bedenken, daß hierdurch ein Agrarkartell auf gewaltiger Basis errichtet wird, das versucht, die Preise so hoch wie möglich zu halten, sollen nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden. Gegen eine Entwicklung in dieser Richtung auf das entschiedenste zu opponieren, ist die Aufgabe der Gewerkschaften, denn dadurch würde das erstrebenswerte Ziel einer Agrarunion, durch Bildung eines großen Wirtschaftsraumes die Produktion in den für sie günstigsten Gegenden zu stärken, durch den Wettbewerb die Produktionskosten zu senken und hierdurch die Nahrungsmittel zu verbilligen und ihren Verbrauch zu heben, zunichte gemacht werden. Die Steigerung der europäischen Erzeugung darf nicht durch Preiserhöhungen erreicht werden, die über dann unausbleibliche Lohnerhöhungen zu einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie führen würden.

Befürchtungen nach dieser Richtung haben eine Reihe von Industrieorganisationen veranlaßt, gegen eine Agrarunion Stellung zu nehmen. Sie vertreten die Ansicht, daß eine Verschmelzung der nationalen Wirtschaften Westeuropas durch totale Lösungen leichter zu erreichen ist als durch Teilunionen. Deswegen sei eine konsequente Weiterführung der Liberalisierung des Außenhandels in Verbindung mit einer Koordinierung der Währungs-, Finanz- und Kreditpolitik der geeigneter Weg. Hiergegen läßt sich theoretisch nicht viel einwenden, nur sind in der praktischen Politik die Teilprobleme zwar auch schon schwer, aber immer noch leichter zu lösen als das Gesamtproblem, wie die schon jahrelang währenden Beneluxverhandlungen zeigen. Zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden ist der Handelsverkehr zu 90 vH. liberalisiert, aber die Gegensätze zwischen den einzelnen Industriezweigen haben sich eher verschärft als gemildert. Daher ist der scheinbare Umweg über die Teilunionen näher als der direkte Weg zur Totalunion. Auch trägt ein organischer Aufbau der Wirtschaftsunion von den Grundstoffen Kohle, Eisen und Agrarerzeugnisse her eine innere Logik in sich. Es ist jedoch richtig, daß eine Teilunion, wie die Agrarunion, nur funktionieren kann, wenn der Zahlungsverkehr zwischen den an ihr beteiligten Ländern sich reibungslos abwickelt. Aber von einmal bestehenden Teilunionen wird ein starker Druck ausgeübt werden, auch auf dem Währungs- und Finanzgebiet zu einer Lösung zu kommen. Ebenfalls zwingt die Agrarunion die Länder zu einer Koordinierung ihrer Handelspolitik, denn es ist völlig ausgeschlossen, einen so bedeutenden Teil des Außenhandels wie den der Agrarerzeugnisse aus dem Bereich der Handelspolitik herauszunehmen.

Es muß aber unbedingt die Gewähr gegeben werden, daß in der Agrarunion nicht allein die Agrarproduzenten maßgebend sind. In ihr müssen auch die Gewerkschaften als Sachwalter der Verbraucher an führender Stelle mitbestimmend tätig sein. Nur durch eine Zusammenarbeit der Bauern und Verbraucher kann die schwierige Aufgabe gelöst werden.