

WILLI MERL

## Der gemeinsame Agrarmarkt im Blickpunkt der deutschen Verbraucher

Forderungen und Erwartungen

Zwei Probleme sollen behandelt werden:

Was fordern die deutschen Verbraucher vom gemeinsamen Agrarmarkt?

Was können sie unter den gegebenen Voraussetzungen vom gemeinsamen Agrarmarkt erwarten?

Eine genaue Abgrenzung des Begriffs „Verbraucher“ ist hier nicht entscheidend. Das Adjektiv „deutsche“ ist für einen Teil der Ausführungen von Bedeutung, und zwar für die Behandlung der Frage der Erwartungen, nicht dagegen für die Erörterung, was der Verbraucher vom gemeinsamen Agrarmarkt fordert. Diese in der Aufbauperiode unterschiedlichen Konsumenteninteressen liegen begründet in den verschiedenen nationalen volkswirtschaftlichen Ausgangspunkten und in der Notwendigkeit der Erreichung einer einheitlichen wirtschaftlichen Position.

Unsere Untersuchung berücksichtigt nicht die Auswirkungen des Beitritts weiterer europäischer Länder, sondern nur die augenblicklich voraussichtlich möglichen oder gegebenen Tatbestände.

### *Die agrarpolitischen Zielsetzungen des Rom-Vertrages*

Die Forderungen und Erwartungen der Verbraucher müssen sich im Rahmen der agrarpolitischen Zielsetzungen des Rom-Vertrages bewegen. Artikel 39 des Vertrages nennt in Absatz 1 die Ziele für die gemeinsame Agrarpolitik; Absatz 2 stellt als verbindliche Anweisung ausdrücklich fest, daß die Landwirtschaft ein Teilbereich der Volkswirtschaft und kein unbedingter Sonderbereich ist. Mit den einzelnen Punkten des agrarpolitischen Ziels können die Verbraucher in der EWG im Grundsatz einverstanden sein. Für eine reale Verbraucherpolitik ist aber nicht so sehr das agrarpolitische

Ziel entscheidend, als vielmehr, welches Gewicht den einzelnen Punkten des Ziels beigemessen wird und welche Maßnahmen getroffen werden, um das Ziel zu erreichen.

### *Die Verbraucherforderungen zum gemeinsamen Agrarmarkt*

Der Artikel 39 beginnt mit der Notwendigkeit der Steigerung der Produktivität und endet mit dem Grundsatz, der Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Alle Punkte des agrarpolitischen Ziels sind gleichwertig und müssen wohlabgewogen die gemeinsame Landwirtschaftspolitik bestimmen, auch wenn einzelne Punkte des Ziels sich zu widersprechen scheinen. Die Gefahr ist groß, daß *einer* Zielsetzung der Vorrang eingeräumt wird und dann eine bewußte agrarische Interessenpolitik getrieben wird. Die materielle Gleichwertigkeit der Zielsetzungen setzt die Gleichgewichtigkeit des Organisationseinflusses voraus. Die Kommission in Brüssel pflegt einen eingehenden Kontakt mit den verschiedensten Berufs- und Wirtschaftsverbänden auf Sechsebene; die Berufsverbände messen dieser Kontaktpflege große Bedeutung bei, was schon an der großen Zahl von Verbänden zu ersehen ist. Zur Zeit gibt es rund 160 Sechserorganisationen der verschiedensten Bereiche, davon 90 allein im landwirtschaftlichen Bereich. Die Kommission kann nach ihrer Meinung nur Interessen berücksichtigen, die ihr von zentralen Verbänden vorgetragen werden; diese (nicht unbedingt richtige) Einstellung zwingt die Verbraucher zu einem repräsentativen Zusammenschluß auf EWG-Ebene, wenn sie die gemeinsame Agrarpolitik beeinflussen wollen. Bis jetzt haben die Gewerkschaften, ermöglicht auch durch ihre repräsentative Vertretung in Brüssel, die Interessen der Verbraucher wahrgenommen.- Die Kommission ist aber an einem schnellen Zusammenschluß aller Verbrauchergruppen interessiert.

Ein Beispiel soll zeigen, wie notwendig eine starke repräsentative Verbrauchervertretung ist. Die Agrarvorschläge der Kommission sehen für eine Reihe von landwirtschaftlichen Produkten Marktordnungen vor. Im Rahmen dieser Marktordnungen sollen Marktordnungsämter mit Konsultativausschüssen errichtet werden. Da diesen beratenden Ämtern wichtige Funktionen übertragen werden, wie u. a. Durchführung der vom Rat oder von der Kommission beschlossenen Maßnahmen oder Verwaltung der Stabilisierungsfonds, verfügt auch der beratende Ausschuß über ein bestimmtes Gewicht. Auf Anregung der Gewerkschaftsgruppe im Wirtschafts- und Sozialausschuß sollen auch die Verbraucher in diesen Konsultativausschüssen vertreten sein. Die Verbraucher müssen eine mindest so starke Beteiligung wie die der Erzeugungsgruppe fordern und dürfen nicht mit einer Einmannbeteiligung zufrieden sein, wenn einer anderen Gruppe eine stärkere Vertretung zugesprochen wird.

### *Die Verbraucher und die verbrauchspolitischen Zielsetzungen des Rom-Vertrages*

Der Rom-Vertrag enthält drei verbrauchspolitische Zielsetzungen, nämlich: 1. die Stabilisierung der Märkte, 2. die Sicherstellung der Versorgung, 3. die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Unter einem stabilen Markt verstehen die Verbraucher keinen Markt mit gleichbleibend hohen Preisen, sondern einen Markt mit möglichst gering schwankenden Preisen. Unter einem stabilen Markt verstehen sie auch nicht einen „Markt, bei dem alle Maßnahmen auf die Erreichung eines hohen Preisniveaus gerichtet sind, sondern einen Markt, auf dem mit derselben Intensität alle Maßnahmen getroffen werden, um nichtgerechtfertigte Preiserhöhungen zu beheben.

Die Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher setzt keine Selbstversorgungspolitik voraus. Nur auf einer Basis von Eigenproduktion plus Einfuhr läßt sich das verbrauchspolitische Ziel der Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen erfüllen. Eine ausreichende Eigenproduktion hat auch dann noch einen Sinn, wenn es

scheint, daß man die täglichen Lebensmittel ausreichend und billig von Drittländern einführen könnte. Verfügten wir z. B. über keine eigene Eierproduktion, so werden die Eierexportländer die Eierpreise nach der Notwendigkeit der Einfuhr bestimmen.

Marktmaßnahmen sind nur für die landwirtschaftlichen Produkte vorzusehen, bei denen sowohl die agrarischen als auch die verbrauchspolitischen Zielsetzungen dies erforderlich machen. Die Vorschläge der Kommission umfassen dagegen fast alle landwirtschaftlichen Grundprodukte einschließlich der davon abhängigen Veredelungsproduktion. Die Forderung nach Marktmaßnahmen eines Landes führt zu ähnlichem Verlangen eines anderen Landes für andere Produkte. So verlangte z. B. Italien bei einer Marktregelung für Butter auch eine Marktregelung für Käse, da in Italien in der Milchwirtschaft das Gewicht bei der Käseerzeugung, nicht so sehr bei der Buttererzeugung liegt. Italien und Frankreich fordern als eine Folge der Getreidemarktregelung eine Reismarktregelung. Der Reisbericht der Kommission entspricht weitgehend den Erwartungen der italienischen Agrarpolitiker, die darin eine der Kompensationen im gemeinsamen Agrarmarkt sehen, die ihnen nach ihrer Ansicht als Ausgleich für die Benachteiligung Italiens bei einer Reihe anderer landwirtschaftlicher Produktionen in der EWG-Agrarpolitik zusteht.

Das Preisbild des gemeinsamen Agrarmarktes darf sich nicht an den höchsten Preisen eines EWG-Landes orientieren, weil damit das Ziel des Vertrages verletzt wird. Der tragende Grundsatz der kommenden Agrarpolitik muß die Steigerung der Arbeitsproduktivität sein in Verbindung mit einer regionalen Wirtschaftspolitik, die sich auf die Beschäftigung, die Schul- und Bildungs- sowie die Investitionspolitik erstreckt.

Indes soll nach Auffassung der landwirtschaftlichen Verbände der EWG-Länder die Getreidepreisannäherung in der EWG nur auf dem Wege der Angleichung der niedrigeren Preise in der Gemeinschaft an die z. Z. höchsten Preise vor sich gehen. Damit hat sich der deutsche Standpunkt zur Getreidepreisannäherung durchgesetzt. Er widerspricht den Vorstellungen der Kommission, die ein mittleres Getreidepreisniveau anstrebt. Für die Konsumenten aufschlußreich ist aber die Bemerkung des Generalsekretärs der landwirtschaftlichen EWG-Verbände, daß weder die EWG-Kommission noch irgendeine Regierung an dem einhellig abgegebenen Votum aller landwirtschaftlichen Berufsverbände der EWG vorbeigehen könne. Einer solchen selbstbewußten Landwirtschaftsvertretung muß, auch zur Unterstützung der Kommission, eine selbstbewußte Verbrauchervertretung gegenüberreten. Die Aufhebung bzw. Senkung der Verbrauchsteuern auf Nahrungsgüter und eine Senkung der allgemeinen Umsatzsteuer auf Nahrungsmittel ist notwendig. Bei einer Senkung der Verbrauchsteuern sind am ehesten Auswirkungen auf die Verbraucherpreise möglich. Ihre Aufhebung übt auch auf die Länder eine günstige wirtschaftliche und psychologische Wirkung aus, die sich durch unsere hohen Verbrauchsteuern in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung belastet fühlen. Eine soziale Staffelung der Steuersätze nach Warenarten ist mit dem System einer allgemeinen Umsatzsteuer durchaus vertretbar.

Nicht alle Forderungen der Verbraucher können hier aufgezeigt werden. Wichtig ist, ihre Tendenz zu erkennen. Die Verbraucher wollen:

*Stabilisierung der Märkte auch durch Maßnahmen gegen Preiserhöhungen;  
keine autarke Selbstversorgung;  
Sicherstellung unserer Versorgung durch Eigenproduktion und Einfuhren;  
Gleichrangigkeit aller Gebiete der Agrarpolitik, vor allem Maßnahmen zur Strukturverbesserung, keine Vorrangigkeit der Marktpolitik;  
nur soviel Marktinstrumentarien und Marktordnungen, wie unbedingt notwendig;  
das Preisbild des Gemeinsamen Marktes muß wirtschaftlich orientiert sein;  
Aufhebung bzw. Senkung der Verbrauchsteuern;  
soziale Staffelung der Umsatzsteuer nach Warenarten;  
größtmöglichen Wettbewerb, vor allem in den Zwischenstufen.*

*Was können die deutschen Verbraucher erwarten?*

Für den Verbraucher sind die Einzelhandelsmärkte entscheidend, nicht so sehr die „reinen“ Agrarmärkte. Die Verbraucherpreise sind ein Spiegelbild, angefangen vom Agrarmarkt über Be- und Verarbeitung bis zum Einzelhandelsmarkt. Der Anteil der landwirtschaftlichen Erzeuger am Endpreis ihrer Produkte ist rückläufig. Die Landwirtschaft muß diese Entwicklung über eine marktgerechte, den Anforderungen der Verbraucher entsprechende Produktion und durch die Einschaltung der Bauern in die Vermarktung ihrer Erzeugnisse, d. h. Intensivierung und Ausbau der bäuerlichen Selbsthilfeorganisationen, beeinflussen. Auf dem Verbrauchermarkt werden für gleiche Qualitäten sehr unterschiedliche Preise verlangt. So ergaben sich bei einer Qualitätsprüfung absolute Preisdifferenzen im Kilo bei Rindfleischkonserven bis zu 5,51 DM, bei Schweinefleischkonserven bis zu 3,85 DM.

Eine brauchbare Voraussage der Erwartungen im jetzigen Zeitpunkt ist schwierig. Man kann nur bestimmte Tendenzen aufzeigen oder Befürchtungen äußern. Die Überlegungen stützen sich auf die Vorschläge der Kommission, die politische Einflußnahme der agrarischen Verbände auf die Kommission und die Regierungen der EWG-Länder, auf bestimmte Erfahrungen mit den Marktordnungsgesetzen in der Bundesrepublik, auf vorhandene Marktübersichten, auf das übliche Verhalten der maßgebenden Persönlichkeiten in den Marktordnungsämtern, auf das Funktionieren des Wettbewerbs, auf die Überbetonung des landwirtschaftlichen Preises gegenüber anderen Maßnahmen zur Einkommenssicherung und auf sonstige in diesem Rahmen mögliche politische und wirtschaftliche Entwicklungen.

Klar kann man heute schon sagen, was die deutschen und europäischen Verbraucher erwartet, wenn die Vorschläge des Deutschen Bauernverbandes zum gemeinsamen Agrarmarkt verwirklicht würden. Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes hat in einer Sitzung am 19. September 1961 eine Stellungnahme zu den Problemen der praktischen Agrarpolitik im EWG-Raum erarbeitet. Sie enthält:

*Getreide: keine Senkung der deutschen Getreidepreise.*

*Zuckerrüben: ein garantierter Rübenpreis, der die durchschnittlichen deutschen Gesteungskosten deckt.*

*Schlachtvieh, Schweinefleisch, Eier, Geflügel: die Annäherung der zwischen den Partnerländern bestehenden Preisdifferenzen muß sich so vollziehen, daß die in die Bundesrepublik exportierenden Partnerländer ihre Preise allmählich den deutschen nach oben hin angleichen.*

*Milch: unbedingte Sicherung eines kostendeckenden Milcherzeugerpreises.*

*Obst und Gemüse: auf Mindestpreise und Einfuhrbeschränkungen kann so lange nicht verzichtet werden, bis die Gesteungskosten und Wettbewerbsbedingungen harmonisiert sind.*

*Ölfrüchte: Sicherung des Anbaus und des Absatzes zu rentablen Preisen. Bei der Einfuhr von Fettrohstoffen für die Margarine Erhebung von Ausgleichsabgaben zum Schutze des Buttermarktes.*

Bei so klaren Preisvorstellungen ist eine Voraussage für die Erwartungen einfach. Der Deutsche Bauernverband wünscht ein gemeinsames Preisniveau, das zumindest dem derzeitigen deutschen Preisbild entspricht. Danach sind für die Verbraucher keine Preissenkungs-, sondern vielmehr Preiserhöhungstendenzen zu erkennen.

Unabhängig von den Überlegungen des Deutschen Bauernverbandes zum gemeinsamen Agrarmarkt soll nun untersucht werden, welche Tendenzen sich auf einzelnen Marktgebieten abzeichnen, wenn die bereits erwähnten Überlegungen verwertet werden.

Viele Momente weisen darauf hin, daß der Getreidepreis im gemeinsamen Agrarmarkt sich auf ein mittleres Preisbild einspielen wird, also unter dem deutschen Preisniveau liegen wird. Dabei muß man auch die politische und wirtschaftliche Einflußnahme vor allem der USA auf die kommende Preishöhe würdigen. Der US-Landwirtschaftsminister, *Freeman*, soll sich mit Präsident *Mansholt* darüber einig sein, daß eine Besserung der Lage der Landwirtschaft auf dem Kontinent nur durch eine Ankurbelung der Veredelungserzeugung möglich sein werde, daß man dagegen dem USA-Farmer Bewegungsfreiheit im Getreideanbau lassen müsse. Vom Getreidepreis her zeigen sich also für den deutschen Verbraucher Preissenkungstendenzen für Brot und Backwaren usw., die sich wahrscheinlich am Verbrauchermarkt nicht oder mäßig auswirken werden, wenn nicht die deutsche Verarbeitung durch einen freien Wettbewerb dazu gezwungen wird.

Die Zuckerrübenproduktion nähert sich in der Gemeinschaft der Selbstversorgung, bei guten Ernten fallen Überschüsse an. Erkennt man an, daß der Preis der Gewichtseinheit Zuckerrüben etwa 16 bis 18 vH des Preises der gleichen Einheit Getreide betragen soll, so sind auf dem Zuckermarkt keine Preiserhöhungstendenzen zu erkennen. Preissenkungstendenzen können von der Aufhebung der Zuckersteuer ausgehen. Sie muß zur Senkung des Verbraucherpreises und nicht zur Subventionierung der Landwirtschaft, der Verarbeitung oder des Handels benutzt werden. Die Preise für Schokolade, Süßwaren und Dauerbackwaren werden wahrscheinlich sinken. Der Grund dafür liegt in den unterschiedlich hohen Handelsspannen. Die Gesamtspannen betragen 52 Pf in Deutschland, 11 bis 17 Pf in Belgien und 22 bis 24 Pf in den Niederlanden je 100 Gramm Markenware bei Schokolade.

Die Preisentwicklung bei Margarine wird sowohl durch die Einfuhrpolitik für Margarinerohstoffe wie durch die Art der Marktregelung für einheimische Fettrohstoffe bestimmt. Die Importe von Saaten und Ölen stammen zu einem Fünftel aus assoziierten Gebieten und zu fast vier Fünfteln aus Drittländern. Die Zollbelastung nach dem gemeinsamen Außentarif wird gegenüber der bisherigen höher sein. Dazu sehen die Vorschläge der Kommission eine Erhebung einer Umlage auf eingeführte und inländische Ölsaaten und Öle vor. Ohne Zweifel werden dadurch die Fettrohstoffe verteuert, was zu Preiserhöhungen führen könnte, soweit die Mehrbelastung nicht in den Verarbeitungs- und Handelsspannen aufgefangen werden kann. Für die einheimischen Fettrohstoffe wird ein Erzeugerpreis festgesetzt. Eine Zwangsbeimischung ist nicht vorgesehen. Will man daher die Verwertung der einheimischen Fettrohstoffe sichern, so müssen sie sich in ihrem Marktpreis dem Einfuhrpreis angleichen. Das bedingt hohe Subventionszahlungen. Um diese Mittel aufzubringen, besteht die Gefahr, daß die Umlage sehr hoch sein könnte, so daß auch hiervon Preiserhöhungstendenzen ausgehen können.

Die Produktions- und Verbrauchsentwicklung bei Milch macht Markteingriffe schwierig. In Erkenntnis dieser Marktlage sehen die Kommissionsvorschläge in bestimmten Fällen direkte Erzeugersubventionen vor. Die Butterpreise in der Bundesrepublik zeigen ein mittleres Niveau. Die Spaltung des Milchmarktes in einen gesonderten Trinkmilch- und Werkmilchmarkt läßt eine gespaltene Preisentwicklung zu. Auf dem Buttermarkt sind keine Preiserhöhungstendenzen zu erkennen, auf dem Milchmarkt sind sie zu befürchten, vor allem mit der Begründung weiterer Qualitätsverbesserungen.

Eine natürliche Folge des Angleichens der Getreidepreise ist die Preisangleichung für Futtergetreide. Das führt zu einer Produktionskostenerhöhung in den Ländern, die bis jetzt niedrigere Getreidepreise hatten und durch ihre Einfuhren in die Bundesrepublik preisbeeinflussend wirken konnten. Die Entwicklung dieser Futtergetreidepreise beeinflußt die Preisentwicklung der davon abhängigen Märkte.

Die Erzeugerpreise bei Rindfleisch liegen in der Gemeinschaft eng beieinander, die Verbraucherpreise dagegen weichen auf Grund der unterschiedlich hohen Handelsspannen stark voneinander ab. Die EWG ist weiterhin ein Zuschußgebiet. Die im gemeinsamen Außentarif liegende höhere Belastung könnte zu Preiserhöhungen führen, vor allem auch dann, wenn die Einschleusungspreise den einheimischen Markt von der ausländischen Konkurrenz wesentlich abschirmen sollen. Gegenteilig wirkende Reserven liegen dagegen in den unterschiedlich hohen Be- und Verarbeitungs- und Handelsspannen. Bei Betrachtung der Produktions- und Verbrauchslage auf dem Schweinefleischmarkt sind Preiserhöhungstendenzen nicht zu erkennen.

Auf dem Eiermarkt soll die voraussichtliche Preisentwicklung etwas eingehender untersucht werden, um die Wirkungsweise der Marktmaßnahmen besonders eindeutig zu zeigen. Die Bundesrepublik hat als einziger EWG-Staat die Eiereinfuhren weltweit liberalisiert. Die Zollbelastung beträgt rund 0,65 Pf (1. September bis 15. Februar) bzw. 1,75 Pf je Stück (16. Februar bis 31. August) für ein Ei von 13,5 Pf Einfuhrpreis. Gegenüber Drittländern sollen die Abschöpfungen den Unterschied zwischen den inländischen Getreidepreisen und den Weltmarktnotierungen für Getreide ausgleichen, zusätzlich eines 5-vH-Wertzolls zum Ausgleich der nicht zu den Fütterungskosten zählenden Produktionskosten. Das gleiche Verfahren gilt auch innerhalb der EWG mit dem Unterschied, daß die Höhe der Abschöpfung im Zuge der Preisangleichung für Futtergetreide herabgesetzt wird. Der Wertzoll von 4 vH soll innerhalb von vier Jahren stufenweise abgebaut werden. Unter Berücksichtigung der Getreidepreisdifferenzen und der unterschiedlichen Zusammensetzung der Fütterung in der EWG und unter Zugrundelegung einer einheitlichen Legeleistung von 180 Eiern und eines Gesamtfutterbedarfs von 56 kg je Henne und Jahr einschließlich der Fütterungskosten für die zur Bestandserneuerung angezüchteten Küken ergibt sich folgender Futterkostenanteil je Ei (Preisverhältnisse 1958/59): Niederlande 11,3 Pf, Bundesrepublik 14,5 Pf, Frankreich 11,4 Pf, Italien 12 Pf, Belgien 11,5 Pf, nach dem Weltmarktpreis 10,4 Pf. Ohne Hinzurechnung des Wertzolls ergeben sich innerhalb der Gemeinschaft am Anfang folgende Abschöpfungen bei Einfuhren in die Bundesrepublik: aus Frankreich 3,1 Pf, Italien 2,5 Pf, Belgien 3 Pf, Niederlande 3,2 Pf, aus Nicht-EWG-Staaten 4,1 Pf — im Vergleich zu einer derzeitigen Belastung von 0,65 Pf bzw. 1,75 Pf je Ei. Bei der Einfuhr von Eiern aus Drittländern in die Bundesrepublik ergibt sich eine Abschöpfung von 4,1 Pf und ein Wertzoll (5 vH) von 0,7 Pf (Einfuhrpreis 13,5 Pf), also eine Gesamtbelastung von 4,8 Pf je Ei. Als einheitlicher Einschleusungspreis in die EWG soll ein Betrag von 14 Pf je Ei vorgesehen sein. Der Einfuhrpreis aus Drittländern würde demnach rund 18,7 Pf je Ei betragen. Aus beiden Berechnungen ist die Tendenz zu starken Preiserhöhungen für den deutschen Verbraucher zu erkennen. Sogar die Bundesregierung soll der Meinung sein, daß die den Mitgliedsländern gewährte Präferenz und die Einschleusungspreise zu hoch angesetzt seien.

Die vorgesehene Reismarktordnung soll vor allem dem italienischen rundkörnigen Reis eine starke Präferenz vor dem langkörnigen Reis sichern, der unseren Verzehrsgewohnheiten entspricht. Stellt sich der deutsche Verbraucher nicht auf den rundkörnigen Reis um, so schätzen Fachleute für langkörnigen Reis Preiserhöhungen zwischen 30 und 50 vH des derzeitigen Preises.

Die Agrarvorschläge der Kommission bergen also für den deutschen Verbraucher eine Reihe von Preiserhöhungstendenzen in sich. Die Verbraucherorganisationen müssen sich, um dies zu verhindern, mehr als bisher in die Verhandlungen einschalten, wenn die Errichtung des gemeinsamen Agrarmarktes nicht ausschließlich zu ihren Lasten gehen soll. Sie müssen sich dabei bewußt sein, daß für die Verbraucherpreise nicht allein die Höhe der Erzeugerpreise, sondern vielmehr auch die Höhe der Be- und Verarbeitungs- und der Handelsspannen maßgebend sind.