

Sautter, Hermann

Article — Digitized Version

## Ist die EWG an allem schuld?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Sautter, Hermann (1970) : Ist die EWG an allem schuld?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 50, Iss. 2, pp. 139-142

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134089>

**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.*

dauerhaftes Währungsgleichgewicht sichern. Die logische Konsequenz daraus wäre, die Integration des Gemeinsamen Agrarmarktes nur soweit zuzulassen, wie es der Integrationsstand in den übrigen wirtschaftspolitischen Teilbereichen erlaubt. Eine solche Regelung, die in gewissen Bandbreiten wieder eine Differenzierung der Agrarpreisniveaus der Mitgliedstaaten zulassen müßte, hat kürzlich auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesernährungsministerium empfohlen. Die Aufgabe des „Grünen Dollars“ ist

hierbei keineswegs als eine Rückkehr zu nationalen Agrarmärkten zu werten; denn die preispolitische Kompetenz des Ministerrats und das Prinzip der finanziellen Solidarität der Partnerländer im Agrarsektor könnten durchaus aufrechterhalten werden. Auf jeden Fall würde aber sichergestellt werden, daß von einer solchen flexiblen EWG-Agrarpolitik keine ständigen, den harmonischen Fortgang der Integration in allen übrigen Wirtschaftsbereichen abträglichen Störungen mehr ausgehen.

## Ist die EWG an allem schuld?

Hermann Sautter, Hamburg

**D**ie EWG hat ihre Krisen, seit sie besteht. Jede wichtige Entscheidung über ihren weiteren Fortschritt war begleitet von der Alternative eines Rückschritts. Das war so bei den Beitrittsverhandlungen mit Großbritannien, bei der Festlegung des gemeinsamen Preisniveaus für Getreide, bei der Verabschiedung der wichtigen Marktorganisationen usw. Darüber kann aber nur überrascht sein, wer den fröhlichen Enthusiasmus der Gründerjahre nicht durchschaute, oder wer der naiven Meinung war, Interessengegensätze könnten durch den sogenannten „Sachzwang“ aufgehoben werden.

### Unbehagen an der EWG

Zum gegenwärtigen Unbehagen an der EWG haben mehrere Umstände beigetragen. Dazu gehören:

Das Überschußproblem: Bildhafte Vergleiche hämmern dem Verbraucher ein, wie unsinnig die Preis- und Subventionspolitik „dieser EWG“ bisher gewesen sei; so z. B. mit den Vorräten an Magermilchpulver könnte man „einen Güterzug von 250 km Länge (Frankfurt-Aachen) füllen <sup>1)</sup>“.

Die mit der Aufwertung in der Bundesrepublik und der Abwertung in Frankreich entstandenen Probleme: In der Unterstellung, die Ausgleichszahlungen für die deutschen Bauern seien nur durch die gemeinsamen Marktorganisationen der EWG entstanden, wird vom „Terror des Grünen Dollars“ geredet und behauptet: „Wir zahlen die

Zeche, auf die wir uns mit dem Grünen Dollar eingelassen haben <sup>2)</sup>.“

Das alte Argument aus dem Arsenal des Bauernverbandes findet bei dieser Bewußtseinslage ein willigeres Gehör: Wir bezahlen mehr, als wir bekommen, d. h. wir finanzieren die französischen Exportüberschüsse.

Um den Überdruß vollkommen zu machen, wird an die Perfektion der gemeinsamen Marktorganisationen erinnert, die vom Weizen bis zu Blumenzwiebeln kaum etwas auslassen und auch den kleinsten Teilbereich mit Rechtsverordnungen regeln.

Auf eine Diskussion dieses letzten Arguments kann wohl verzichtet werden, denn dieser Tatbestand erregt höchstens die Gemüter verwaltungstechnischer Simplifikateure, kann aber nicht als Ursache ernsthafter Schwierigkeiten angesehen werden. Über den Zusammenhang zwischen der Gemeinsamen Agrarpolitik und den ersten drei Problemen sollen dagegen hier einige Bemerkungen gemacht werden.

<sup>2)</sup> Die Welt vom 29. 10. 1969.

*Hermann Sautter, 32, Dipl.-Volksw., beschäftigt sich seit Jahren mit Fragen der internationalen Agrarpolitik. Er ist freier Mitarbeiter des Instituts für Ibero-Amerika-Kunde, Hamburg.*

<sup>1)</sup> Der Spiegel, Nr. 48 vom 24. 11. 1969, S. 124.

Die offensichtlichste Fehlleistung der Gemeinsamen Agrarpolitik scheint die Überproduktion bei einigen Erzeugnissen zu sein. Dabei hat der „Butterberg“ die traurigste Berühmtheit erlangt. Inwiefern hat aber die Politik „der EWG“ zur Entstehung dieses „Butterberges“ beigetragen?

### Überkommene Agrarstruktur

Ohne Zweifel liegt eine der wichtigsten Ursachen für das Anwachsen der Milchproduktion in der kleinbetrieblichen Struktur der europäischen Landwirtschaft. In Italien besitzen 96 % aller Betriebe mit Rinderhaltung nicht mehr als 20 Tiere, in Holland sind es immerhin noch 59 % der Betriebe, die unter diese Größenordnung fallen<sup>3)</sup>. Von wenigen Ausnahmen abgesehen ist für die Rinderhaltung in der EWG die enge Koppelung von Fleisch- und Milcherzeugung typisch. Welche Produktionsrichtung jeweils stärker betont wird, hängt von zahlreichen Faktoren ab, unter denen die Preisverhältnisse zwischen Rindfleisch und Milch und die Betriebsgröße eine wichtige Rolle spielen. Für kleine Betriebe kommt eine Spezialisierung auf die Rindermast kaum in Frage, da hier der Kapitalumschlag sehr viel langsamer ist als in der Milcherzeugung und beim Verkauf von Kälbern<sup>4)</sup>. Zur Erzielung eines bestimmten Mindesteinkommens wählen daher die Familienbetriebe eine arbeitsintensive Bewirtschaftung, zu der die Milcherzeugung gehört. Zum anderen besitzen Kleinbetriebe einen festen Stamm von Arbeitskräften, für die eine Abwanderung aus der Landwirtschaft wesentlich schwieriger ist als für unselbständige Landarbeiter. Die gegenwärtige Agrarstruktur, ein geringer Mobilitätsgrad der Familienarbeitskräfte und das Streben nach einem höheren Einkommen sind daher Faktoren, die ganz unabhängig von der eingeschlagenen Preispolitik, auf eine Produktionssteigerung bei Molkerieerzeugnissen hinwirken.

### Prügelknabe EWG ...

Diese Agrarstruktur ist u. a. das Ergebnis eines langjährigen Protektionismus, der in Deutschland bis ins letzte Jahrhundert zurückgeht. Der EWG kann diese Agrarstruktur ebensowenig angelastet werden wie der Wunsch der Landbevölkerung, ihre Einkommen zu erhöhen oder wenigstens zu sichern. Wenn man ihr einen Vorwurf machen könnte, dann höchstens den, nicht energisch genug für Strukturveränderungen eingetreten zu sein. Doch muß berücksichtigt werden, daß von einer Gemeinsamkeit in der Agrarpolitik bisher eigentlich nur auf preispolitischem Gebiet gesprochen werden kann, nicht dagegen auf dem Gebiet der Agrarstrukturpolitik.

<sup>3)</sup> BLV-Agrarstatistik. Landwirtschaft und Ernährung in der EWG, EFTA und weiteren Ländern. Zusammengestellt und bearbeitet von Dr. Herbert Völkl, München-Basel-Wien 1969.

Auf diesem Gebiet haben die Mitgliedsländer kaum etwas von ihren Hoheitsrechten abgetreten. Die EWG-Kommission hat zwar Vorschläge zur Verbesserung der Agrarstruktur gemacht. Sie wurden vom Ministerrat aber immer wieder auf die lange Bank geschoben. Wenn dagegen die Versäumnisse der nationalen Agrarstrukturpolitik zu preispolitischen Konsequenzen führten, konnte die EWG dafür verantwortlich gemacht werden. Obwohl die EWG-Kommission bereits 1963 vor einem Überschuß auf dem Milchmarkt warnte<sup>5)</sup>, wurden zudem die Richtpreise für Milch seit 1964 in allen Mitgliedsländern außer Italien erhöht. Die Erhöhung betrug zwischen 1964/65 und 1968/1969 etwa 9 % in der Bundesrepublik und Belgien, 20 % in den Niederlanden und 29 % in Frankreich, während der Richtpreis in Italien um 1 % zurückging. In welchem Ausmaß diese Preis erhöhungen zur Entstehung der Milchüberschüsse beigetragen haben, bedürfte einer gründlichen Untersuchung.

### ... für nationale Fehlentscheidungen

Selbst wenn feststände, daß die Milchüberschüsse ursächlich auf die Erhöhung der Richtpreise zurückgingen, wäre zu fragen, inwiefern diese Erhöhung „der EWG“ zu verdanken ist. Während der Übergangszeit wurden auf Vorschlag der Kommission vom Ministerrat lediglich Ober- und Untergrenzen für die Richtpreise fixiert. Innerhalb dieser Grenzen konnten die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre nationalen Richtpreise festlegen. Von Jahr zu Jahr wurde nun die Obergrenze des Milchrichtpreises leicht gesenkt und die Untergrenze angehoben. Die nationalen Richtpreise wurden dagegen in allen Mitgliedsländern mit Ausnahme Italiens kontinuierlich erhöht und an der oberen Grenze ausgerichtet. Der Milchrichtpreis in Italien folgte der Senkung der vom Ministerrat festgelegten Obergrenze. Für die Anhebung der Richtpreise in den meisten Mitgliedstaaten können also weder die EWG-Kommission noch der Ministerrat verantwortlich gemacht werden, sondern ausschließlich die agrarpolitischen Instanzen der einzelnen Mitgliedsländer. Ohne das Faktum der europäischen Integration wären die Richtpreise in den betreffenden Ländern wahrscheinlich in derselben Weise erhöht worden. Lediglich am Ende der Übergangszeit ist bei der Festsetzung eines gemeinsamen Preisniveaus in Höhe der oberen Grenze eine unmittelbare Auswirkung der Preisharmonisierung auf das Preisniveau denkbar. Der Zwang zur Preisangleichung und der Widerstand Italiens gegen eine Preis senkung könnten die Ursache einer gemeinsamen

<sup>4)</sup> Michael Butterwick und Edmund Neville Rolfe: Food, Farming and the Common Market, London-New York-Toronto 1968, S. 130.

<sup>5)</sup> Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Der Gemeinsame Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Vorausschau „1970“. Sammlung Studien, Reihe Landwirtschaft Nr. 10, Brüssel 1963.

Preiserhöhung sein. Die Kommission hatte jedoch angesichts der bestehenden Milchüberschüsse in ihrer Empfehlung für den gemeinsamen Richtpreis eine maximale Höhe von 38,- DM je 100 kg genannt<sup>6)</sup>. Der Ministerrat hielt sich nicht an diese Empfehlung und setzte den gemeinsamen Richtpreis bei einem Niveau von 41,20 DM fest. Das Interesse an einer Preissteigerung gab hier, wie auch schon in der Übergangsphase unter nationalstaatlicher Verantwortung, den Ausschlag für die Entscheidung der Ländervertreter.

### Preissenkung keine Lösung

Allerdings wäre es eine Illusion zu glauben, durch einen Preisrückgang würde sich das Überschußproblem beseitigen lassen. Es ist eine genügend belegte Tatsache, daß gerade Kleinbetriebe versuchen, geringere Erlöse durch einen Preisrückgang mit Hilfe einer Output-Steigerung wieder auszugleichen, um so ein bestimmtes Niveau des Familieneinkommens zu halten<sup>7)</sup>. Ist die Preissenkung aber so erheblich, daß dies nicht mehr möglich ist, dann verschärft sich die innerlandwirtschaftliche Disparität auf eine katastrophale Weise. Der einzige Ausweg besteht dann in einer erheblichen Zunahme der staatlichen Soziallasten zugunsten der Landwirte.

Gleichzeitig wird aber in den größeren Betrieben, die bisher noch nicht bei Gleichheit von Grenzkosten und Preisen produzierten, alles getan, um vorhandene Ertragsreserven auszunützen und die Produktion zu steigern. Der Produktionsrückgang der Kleinbetriebe könnte deshalb durch die Output-Steigerung der Großbetriebe wieder ausgeglichen werden. Das Ergebnis wäre nur die Potenzierung eines sozialen Problems, ohne daß das Überschußproblem wirklich gelöst wäre. Die einzig sinnvolle Möglichkeit, soziale Probleme und Marktprobleme auf dem Agrarsektor gleichzeitig zu lösen, ist eine konsequente Strukturpolitik. Gerade in dieser Hinsicht hat aber die EWG-Kommission mit ihrem Memorandum vom Dezember 1968<sup>8)</sup> sehr viel mehr Mut bewiesen als irgendein Agrarminister.

Inwiefern ist also die EWG schuld am „Butterberg“? Die strukturellen Ungleichgewichte sind nicht erst durch die EWG entstanden. Die möglichen preispolitischen Ursachen gehen in der Übergangsphase bis 1967/68 eindeutig zu Lasten der agrarpolitischen Instanzen der Mitgliedslän-

der. Beim Übergang zum gemeinsamen Richtpreis bewies die EWG-Kommission sogar weit mehr Vernunft als der Ministerrat, in dem die einzelstaatlichen Interessen vorherrschten, die auch schon vorher auf Preissteigerungen drängten. Während der ganzen Periode bildeten die Vorschläge der EWG-Kommission eher ein Hindernis als einen Motor des Protektionismus. Eine schrittweise Desintegration der Agrarmärkte würde daher nichts anderes bedeuten als eine Beseitigung des neuen Elements in der Agrarpolitik, damit die alten Kräfte, die das Überschußproblem verursacht haben, sich noch ungestörter auswirken können.

### Überschüsse keine EWG-Leistung

Das zweite Überschußproblem besteht auf dem Markt für Weichweizen. Auf diesem Markt ist die EWG inzwischen zu einem bedeutenden Weltmarktexporteur geworden, vor allem dank der französischen Produktionssteigerung. Allerdings sind auch im Getreideanbau die Preise nicht die einzigen Bestimmungsfaktoren des Produktionsvolumens. Der technische Fortschritt in der Landwirtschaft und die Zunahme der Flächenproduktivität sind Daten, die unabhängig von der Marktintegration wirksam sind und vermutlich auch ohne die Integration der Märkte zu einem schnelleren Ansteigen der Produktion als des Bedarfs geführt hätten<sup>9)</sup>.

Die Getreideproduktion Frankreichs als des wichtigsten Überschußlandes ist aber infolge der Integration zusätzlich durch zwei Faktoren ange-regt worden: durch den Fortfall der mengenmäßigen interventionsbeschränkung und die höheren Marktpreise. Eine Marktintegration auf niedrigem, etwa dem französischen, Preisniveau wäre ein Schritt hin zu einer neuen Standortverteilung der Agrarproduktion im EWG-Raum gewesen mit einem „trade-creation-effect“ zwischen den bisherigen Hoch- und Niedrigpreis-Ländern. Aufgrund des hartnäckigen Widerstandes der Bundesrepublik und Italiens ist ein niedriges Preisniveau für Getreide nicht zustande gekommen. Der Preisrückgang in diesen Ländern auf ein mittleres gemeinsames Niveau wurde außerdem nur möglich durch die Gewährung von Ausgleichszahlungen. Dadurch wurden von der Preis-seite her die Ursachen für einen Produktionsrückgang in der Bundesrepublik und Italien abgeschwächt, in Frankreich dagegen die Produktion angeregt.

Wenn die Bundesrepublik heute zur Finanzierung der französischen Weichweizenexporte in Dritt-

<sup>6)</sup> Hans-H. Wächter: Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG. In: Berichte über Landwirtschaft, N. F. Bd. XLV, H. 4, 1967, S. 562.

<sup>7)</sup> Roderich Plate, Emil Woermann unter Mitarbeit von Dieter Grube: Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft, Hannover 1962, S. 31 f.

<sup>8)</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Memorandum zur Reform der Landwirtschaft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Brüssel, 18. Dezember 1968.

<sup>9)</sup> J. H. Richter: Landwirtschaft und Außenhandel. In: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik, Hrsg. E. Gerhardt und P. Kuhlmann, Köln-Berlin 1968, S. 324. — Dasselbe trifft auch auf die Schweinehaltung zu. Niemand wird behaupten wollen, daß die starke Rationalisierung in diesem Bereich bei nicht-integrierten Agrarmärkten unterlassen worden wäre.

länder beiträgt, dann erscheint dies nur als eine logische Konsequenz ihres Beharrens auf hohen Getreidepreisen. Der „Sachzwang“ der Integration, der im Grunde nichts anderes ist als die Macht von Interessen, hat zweifellos zum Ansteigen der französischen Getreideproduktion beigetragen.

Was wäre aber mit einer Renationalisierung der Agrarmärkte gewonnen? Für Frankreich würden dadurch offensichtlich erhebliche Probleme entstehen, denn die Subventionierung der französischen Exportüberschüsse ausschließlich durch Frankreich selbst würde eine höhere Belastung des französischen Staatshaushalts mit sich bringen. Ob jedoch auf diesem Wege die französische Getreideproduktion wieder vermindert werden könnte, darf immerhin bezweifelt werden. Für die Bundesrepublik und Italien würde eine Desintegration der Agrarmärkte mit großer Wahrscheinlichkeit eine Aufhebung der Preissenkung bedeuten, die im Zuge der Marktintegration hingenommen werden mußte. Eines der positivsten Zeichen in Westdeutschland auf dem Gebiet der Agrarmärkte war aber gerade die Preissenkung auf den Getreidemärkten als Folge der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Interessenvertretungen der Landwirtschaft haben diese Tatsache allerdings bis heute noch nicht überwunden. Bei höheren Preisen als Folge einer Renationalisierung der Agrarmärkte wären wir vielleicht die Verantwortung für die französischen Überschüsse los, aber wir hätten diese Überschüsse bald auf eigenem Boden.

#### **Aufwertungsfolgen auch ohne EWG**

Die Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft als Folgemaßnahme der Aufwertung schließlich haben mit der Existenz eines Gemeinsamen Agrarmarktes nichts zu tun. Die Aufwertung als Folge unterschiedlicher Inflationsraten in den einzelnen Ländern wäre ohne die EWG genauso notwendig gewesen. „Der EWG“ könnte höchstens vorgeworfen werden, daß sie noch nicht zu einer Harmonisierung der nationalen Konjunktur- und Währungspolitik geführt hat. Das Haupthindernis dafür bildet aber der Egoismus der Einzelstaaten.

Wenn angenommen werden kann, daß die Aufwertung auch ohne die EWG notwendig geworden wäre, dann gilt dies natürlich auch für die Folgemaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft. Nur muß vermutet werden, daß im Falle desintegrierter Agrarmärkte die Ausgleichsabgaben an der Grenze ohne jede zeitliche Befristung eingeführt worden wären. Der „Terror des Grünen Dollars“ ist also nichts anderes als ein Zwang zur Verringerung des Protektionismus. Das hat die Interessenvertretung der deutschen Landwirtschaft sehr deutlich erkannt. Hinter ihrer Forderung nach einer Renationalisierung der Agrar-

preise steht nichts anderes als die Forderung nach höheren Agrarpreisen. Im Unterschied zu früher kann sie heute bei der allgemeinen Antipathie gegen die „Brüsseler Schreibtisch-Agrarier“ mit größerem Verständnis für ihre Forderungen rechnen. Der Pferdefuß ihrer Wünsche wird nur meistens völlig übersehen.

#### **Plädoyer für die Integration**

Das Ergebnis dieser Überlegungen ist deutlich: Es spricht nichts dafür, daß die Milchüberschüsse bei nicht-integrierten Agrarmärkten nicht genauso groß oder noch größer gewesen wären. Die Politik der EWG-Kommission – und dieses Organ der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollte ehrlicherweise als ihr wichtigster Repräsentant angesehen werden – hat viel eher auf eine Verringerung als eine Verstärkung hingewirkt. Aber auch dort, wo die Integration zum Anwachsen der Überschüsse beigetragen hat, wäre mit einer Desintegration das Problem nicht gelöst, sondern nur verlagert.

Das Dilemma der EWG liegt ausschließlich darin, daß sie den einen nicht weit genug und den anderen viel zu weit ging. Alle, die etwas gegen diese Agrarpolitik einzuwenden haben, d. h. denen sie nicht weit genug in Richtung einer wettbewerbswirtschaftlichen Regelung ging, finden jetzt in Brüssel einen bequemen Adressaten für ihre Kritik. Nicht von ungefähr hat sich das Image des deutschen Landwirtschaftsministers gebessert, seit es üblich geworden ist, in Brüssel den Schuldigen zu suchen. Schon aus diesem Grunde sollte der deutsche Minister ein Interesse an einer lebensfähigen EWG besitzen! Dort, wo die gemeinsame Agrarpolitik wider Erwarten doch etwas Neues zustande brachte, so z. B. in der Getreidepreissenkung in einigen Ländern, hat sich die EWG erst recht den Haß zugezogen, nunmehr vor allem von seiten der Landwirte; und deren Hoffnung auf einen Integrationsrückschritt bedeutet ausdrücklich die Hoffnung auf mehr Protektionismus.

Deshalb wäre mit einem Rückschritt der Integration auf agrarpolitischem Gebiet nichts gewonnen, im Gegenteil. Die einzige Lösung liegt darin, die neuen Elemente in der gemeinsamen Agrarpolitik stärker zu betonen als bisher. Dafür bietet eine lebensfähige EWG die beste Gewähr, denn die Vorschläge der EWG-Kommission haben bewiesen, daß sie klare Vorstellungen von einer Neuorientierung besitzt. Von keiner anderen agrarpolitischen Instanz könnte man das sonst behaupten. Man sollte sich deshalb genau überlegen, welche Instanz wofür kritisiert wird. Es könnte sonst sein, daß nach Vertreibung des „Sündenbocks“ die Ratlosigkeit noch viel größer wäre.