

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich Kluge

Vierzig Jahre Landwirtschaftspolitik
der Bundesrepublik Deutschland 1945/49—1985

Antonius John

Die permanente Krise als agrarpolitische Realität

Friedrich Golter

Aufgaben der Landwirtschaft
in einer modernen Industriegesellschaft

Hermann Priebe

Die Landwirtschaft im Spannungsfeld:
Überschüsse — Einkommen — Umweltgefährdung

B 42/86

18. Oktober 1986

Ulrich Kluge, Dr. phil., geb. 1945; Studium der Mittelalterlichen, Neueren und Neuesten Geschichte, Politikwissenschaft und Publizistik an der Freien Universität Berlin; Privatdozent für Neuere und Neueste Geschichte; Lehrtätigkeit am Historischen Seminar der Universität Freiburg i. B. und z. Z. am Historischen Seminar der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u. a.: Soldatenräte und Revolution, Göttingen 1975; Der österreichische Ständestaat 1934—1938, Wien-München 1984; Die deutsche Revolution 1918/1919, Frankfurt/Main 1985; Bauern, Agrarkrise und Volksernährung in der europäischen Zwischenkriegszeit (erscheint demnächst); ferner Aufsätze zur Innen-, Sozial- und Wirtschafts-, insbesondere zur Agrarpolitik der Weimarer Republik, der Ersten Republik Österreich und der Bundesrepublik Deutschland.

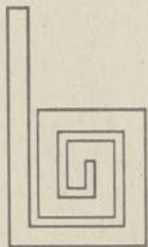
Antonius John, geb. 1922; Chefredakteur a. D., seit 1948 Wirtschaftsjournalist in Bonn (Handelsblatt, Rhein. Merkur u. a.); seit 1979 eigenes „Bonner Redaktionsbüro für Wirtschaft und Politik“ (BRWP); diverse Verbandstätigkeiten und Beratungsfunktionen, u. a. für den Deutschen Bauernverband.

Friedrich Golter, Dr. sc. agr., geb. 1937; Studium der Agrarwissenschaften und der Betriebswirtschaftslehre; Honorarprofessor an der Fachhochschule Nürtingen für landwirtschaftliche Marktlehre; Direktor im Bauernverband Württemberg-Baden e. V.; Geschäftsführer des Landesverbandes der Maschinenringe in Baden-Württemberg e. V.

Veröffentlichungen u. a.: Stichwort „Agrarmarktpolitik“, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaft, Wiesbaden 1978; Der landwirtschaftliche Betrieb zwischen Agrarpolitik und Markt, in: Vereinigte Landwaren-Kaufleute, 16 (1980) 8; Stichwort „Mehrbetriebliche Maschinenverwendung — Maschinenringe/Maschinengemeinschaften“, in: Handwörterbuch des Genossenschaftswesens, Wiesbaden 1980; Hat die baden-württembergische Agrarwirtschaft Zukunftschancen?, in: Deutsche Bauernkorrespondenz, (1980) 10; Überbetriebliche Zusammenarbeit nutzen, in: Archiv der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft, (1983) 74; Überbetriebliche Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitserledigung in landwirtschaftlichen Betrieben, in: Berichte über Landwirtschaft, 63 (1985) 2; Möglichkeiten und Grenzen von Flächenstillegungen, in: Neues Archiv für Niedersachsen, (1986) 3.

Hermann Priebe, Dr. agr., geb. 1907; seit 1957 Professor für Agrarpolitik an der Universität Frankfurt sowie Direktor des Instituts für ländliche Strukturforschung; von 1958 bis 1970 wissenschaftlicher Berater der EG-Kommission in Brüssel.

Veröffentlichungen u. a.: Wer wird die Scheunen füllen?, Düsseldorf 1954; Landwirtschaft in der Welt von morgen, Düsseldorf 1970; Der Agrarsektor im Entwicklungsprozeß, Frankfurt 1980; Die subventionierte Unvernunft, Berlin 1985; zahlreiche Aufsätze zur deutschen und internationalen Agrarpolitik.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Vierzig Jahre Landwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49—1985

Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Agrarintervention

Die beiden Teile Deutschlands erlebten zwischen 1945 und 1947/48 die schwerste Ernährungskrise in ihrer modernen Geschichte; sie wurde durch einen fortlaufenden Produktionsschwund bereits während der Kriegsjahre ausgelöst und durch den Zustrom von Flüchtlingen aus den Ostgebieten sowie durch die Abtrennung traditioneller Überschußgebiete in den östlichen Reichsteilen verschärft¹⁾. Mehr als drei Viertel der Bevölkerung des alten Reichsgebiets mußten auf 14 Millionen Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche — das waren im Vergleich zu 1937 50 % weniger — aus einheimischer Erzeugung ernährt werden²⁾. Erst im Frühjahr 1951 galt nach Ansicht der Regierung Adenauer die allgemeine Ernährungslage als nahezu gesichert; jedoch blieben nach wie vor die öffentliche Versorgung West-Berlins und die unkontrollierbaren Angsteinkäufe weiter Bevölkerungsteile als Reaktion auf weltpolitische Erschütterungen, wie auf die Korea-Krise im Sommer 1950, Gefahrenpunkte der künftigen Entwicklung³⁾.

Die Agrarpolitik der Bundesrepublik seit der Ära Adenauer und ihre langfristigen, bis in die Gegenwart hineinreichenden strukturellen, ökonomi-

schen und sozialen Konsequenzen lassen sich nur dann ausgewogen beurteilen, wenn man die *historisch-politischen Ausgangsbedingungen* des Ost-West-Konfliktes und den damit verbundenen Zwang zur Stabilisierung der agrargesellschaftlichen Komponente des sozialen Gesamtgefüges der Bundesrepublik Deutschland in die Überlegungen einbezieht. Moderne Agrarpolitik bedingt eine von der Außen- bis zur Sozialpolitik reichende Kombination mehrerer Politikfelder des Staates. Da auf Grund unterschiedlicher Existenzbedingungen ein internes „Interessenclearing“ in der organisierten Landwirtschaft sehr kompliziert ist⁴⁾, dürfte eine von der zentralen Entscheidungsebene ausgehende historische Betrachtungsweise der Agrarpolitik dem Bedürfnis nach Einbettung des Agrarsystems in größere Zusammenhänge eher entsprechen, als das aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bislang geschehen ist. Im Mittelpunkt der folgenden Analyse stehen die Ernährungs- und Landwirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland ab 1949 unter der Fragestellung nach Möglichkeiten und Grenzen, die landwirtschaftliche Entwicklung den allgemeinen außen-, innen-, wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen anzupassen.

I. Wilhelm Niklas (1949—1953): Belastete Anfänge westdeutscher Agrarpolitik

Mit Wilhelm Niklas (1887—1957) übernahm im ersten Kabinett Adenauer ein bayerischer Agrar-
experte das Amt des Bundesministers für Landwirtschaft und Ernährung. Niklas, der 1948/49 als stellvertretender Direktor die Verwaltung für

Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes geleitet und als CSU-Mitglied von 1951 bis 1953 dem Deutschen Bundestag angehört hat, galt als Favorit des Deutschen Bauernverbandes, während der Bundeskanzler ursprünglich noch andere Kandidaten in

Die vorliegende Analyse entstand im Zusammenhang mit einem von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Forschungsprojekt über die westdeutsche Agrarwirtschaft und -gesellschaft in der Frühphase der Ära Adenauer. Ich bin der Stiftung Volkswagenwerk und zahlreichen Mitarbeitern der unten genannten Archive für das Zustandekommen meiner Untersuchungsergebnisse zu großem Dank verpflichtet. Für persönliche Hinweise danke ich Hans von der Groeben, Bundesminister a. D. Hermann Höcherl und Prof. Dr. Hermann Priebe.

¹⁾ H. Liebe, Agrarstruktur und Ernährungspotential der Zonen, in: *Wirtschaftsprobleme der Besatzungszonen*, Berlin 1948, passim.

²⁾ Ders., Die Bodenreform in der sowjetischen Besatzungszone und ihre Auswirkungen auf die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft, in: *Gegenwartsprobleme der Agrarökonomie*. Festschrift für Fritz Baade, Hamburg 1958, S. 238—240.

³⁾ W. Niklas, *Sorgen um das tägliche Brot*, Bonn 1951, S. 18.

⁴⁾ H. Kötter, Die Landwirtschaft, in: W. Conze/R. M. Lepsius (Hrsg.), *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1983, S. 137.

Erwägung gezogen hatte. Dem Süddeutschen Niklas wurde der Norddeutsche Theodor Sonnemann, der von 1947 bis 1949 den Posten des Hauptgeschäftsführers des Verbandes des Niedersächsischen Landvolks bekleidet hatte, als Staatssekretär an die Seite gestellt, und zwar auf Vorschlag der Deutschen Partei und mit offensichtlicher Unterstützung des Deutschen Bauernverbandes⁵⁾.

Der Beginn der Agrarpolitik 1949 stand noch ganz im Zeichen der Besatzungspolitik. Erhebliche Finanzmittel, Grundnahrungsgüter und landwirtschaftliche Produktionsmittel (Dünger, Saatgut usw.) waren bis zum Sommer 1948 aus den Ressourcen der GARIOA (Government Appropriation and Relief in Occupied Areas) und der United-Kingdom-Contribution geflossen. Auf dem Tiefpunkt der Ernährungskrise, im Frühjahr 1948, setzte die amerikanische Unterstützung nach dem Marshall-Plan ein⁶⁾.

Nachdem im Dezember 1949 die Verantwortung für die Kontrolle der öffentlichen Lebensmittelversorgung ganz in die Hände der Bundesregierung gelegt wurde⁷⁾, setzte der Korea-Krieg der deutschen Agrarpolitik neue Prämissen. Die Landwirtschaft der Bundesrepublik erhielt eine quasi politische Order zu erhöhter Produktion aus militärisch-strategischen Erwägungen heraus; industrie- und agrarwirtschaftliche Reserven Westdeutschlands waren gleichermaßen zu mobilisieren: Der Außenhandel war zu liberalisieren und eine Grundnahrungsreserve für sechs Monate in West-Berlin einzurichten⁸⁾. Niklas, der sich zwischen amerikanischen und deutschen Interessen auf einem schmalen Grat bewegte, stellten sich neue Aufgaben, die wesentlich von der Hauptaufgabe der Zonenverwaltung — das Sammeln und Verteilen von Lebensmitteln — abwichen⁹⁾.

⁵⁾ U. Wengst, Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948—1953, Düsseldorf 1984, S. 132; ders. (Bearb.), Auftakt zur Ära Adenauer. Koalitionsverhandlungen und Regierungsbildung 1949, Düsseldorf 1985 (= Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, 3. Reihe, Bd. 3), S. LII, 16, 30—32, 71, 438—439, 452 und 454.

⁶⁾ W. Niklas (Anm. 3), S. 18.

⁷⁾ Bundesarchiv Koblenz (fortab zitiert: BA Koblenz), B 116, 1840, hierin: Bericht an die ECA Nr. 15 vom 29. 12. 1949, Bl. 35.

⁸⁾ In diesem Sinne für die industriewirtschaftliche Seite auch W. Abelshäuser, Ansätze „korporativer Marktwirtschaft“ in der Korea-Krise der frühen fünfziger Jahre, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 30 (1982), S. 722; Deutsche Bauern-Korrespondenz (fortab zitiert: DBK), 4 (1951) 17/18, vom 21. 9., S. 4; BA Koblenz B 116, 880, hierin: Schreiben von Dr. Heinrich Krone an den Bundeskanzler vom 30. 10. 1952, Bl. 133.

⁹⁾ BA Koblenz, B 116, 1840, hierin: Bericht an die ECA Nr. 15 vom 29. 12. 1949, S. 45; W. Tornow, Die Agrar- und Ernährungspolitik in Westdeutschland von 1945 bis 1949, in: Berichte über Landwirtschaft, 54 (1976), S. 601—645.

Alte und neue Leitbilder der Agrarpolitik

Der Kanzler und sein Minister scheinen sich in wesentlichen Punkten auf Dauer einig gewesen zu sein; Abweichungen im Detail, beispielsweise in der Haltung gegenüber dem Deutschen Bauernverband, störten die in der politischen Öffentlichkeit zur Schau getragene Übereinstimmung nicht. Ab 1949/50 ging es in der Agrarpolitik um „Marktwirtschaft und Märkte“, um „berechtigte soziale Ansprüche und langfristige Versorgungssicherheit auf der Grundlage eigener Ressourcen“¹⁰⁾.

Ganz in diesem Sinne nannte Adenauer in seiner Regierungserklärung vom 20. September 1949 die vier Schwerpunkte künftiger Agrarpolitik: Produktionssteigerung, Ausbau der Veredlungswirtschaft, Drosselung des Agrarimports und Abbau der Zwangswirtschaft¹¹⁾. Diese Zielsetzung bedingte *keine grundlegende Umstrukturierung* des westdeutschen Agrarwirtschafts- und -sozialgefüges im Sinne der Forderung der sozialdemokratischen Opposition; allerdings schlossen diese Ziele einen langfristigen Strukturwandel nicht aus. Was immer Adenauer unter der vielzitierten „Erhaltung eines gesunden Bauernstandes“ verstand¹²⁾, er ließ keinen Zweifel darüber aufkommen, daß die Landwirtschaft vom Prinzip der sozialen Marktwirtschaft ausgenommen bleiben sollte, um nicht eine große Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe den Gefahren eines unkontrollierbaren Wettbewerbes auszusetzen¹³⁾.

Niklas, der zögernde Reformier

Die agrarpolitischen Vorstellungen des Ministers auf einen einfachen Nenner zu bringen, bereitet Schwierigkeiten, obwohl seine Agrarpolitik nicht im Zick-Zack-Kurs verlief. Niklas bediente sich traditioneller Methoden und entwickelte neue Vorgehensweisen. Gegenüber der bäuerlichen Interessenvertretung betrachtete er sich als „amtlicher Betreuer“¹⁴⁾, womit er wohl am deutlichsten an das Amtsverständnis seiner Vorgänger in der Weimarer Republik anknüpfte. Jedoch deutlicher als diese betonte Niklas die Absicht, das Verhältnis zwischen Staat, landwirtschaftlicher Interessenvertretung und Konsumenten zu harmonisie-

¹⁰⁾ C. Frhr. Heereman, Dreißig Jahre Agrarpolitik aus der Sicht des Berufsstandes — Entwicklung und Ausblick, in: Dreißig Jahre Agrarpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1979 (= Berichte über Landwirtschaft, 196. Sonderheft), S. 78—84, hier S. 78.

¹¹⁾ Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode, Stenographische Berichte, Bd. 1, Bonn 1950, S. 39—40.

¹²⁾ W. Niklas (Anm. 3), S. 140.

¹³⁾ Ebda., S. 147.

¹⁴⁾ Niedersächsisches Hauptstaatsarchiv Hannover (fortab zitiert: NHStA Hannover), Nachlaß (zit. Nl.) Rehwinkel, Nr. 127, hierin Niederschrift über die konstituierende Sitzung des Zentralaussschusses der deutschen Landwirtschaft am 15. 12. 1949, S. 4.

ren und die Landwirtschaftsbetriebe aus Wettbewerbsgründen in gewissen Grenzen zu rationalisieren¹⁵⁾.

Niklas zeigte sich als zögernder Reformler, als er bereits 1950 erstmals öffentlich dem traditionellen Fortschrittsglauben durch unbegrenzte Mechanisierung der Landwirtschaft widersprach. Das unterschied ihn sehr deutlich von vielen seiner agrarpolitischen Zeitgenossen. Von der vermeintlich zunehmenden Bedeutung der Agrarwirtschaft im Gesamtwirtschaftssystem der Bundesrepublik war Niklas ebenfalls im Gegensatz zur agrarpolitischen Öffentlichkeit nicht überzeugt; er wollte deshalb nicht Agrarschutz um jeden Preis, sondern als Erziehungsmaßnahme und „Lohn“ für wirtschaftliche Tüchtigkeit. Sein Hauptaugenmerk war in erster Linie auf die Marktordnung und Außenwirtschaft, weniger auf die europäische Integration, die Preis-, Struktur- und Sozialpolitik gerichtet; hierin unterschied er sich wohl am deutlichsten von seinem Nachfolger Heinrich Lübke. Agrar-Europa schien Niklas noch in weiter Ferne zu liegen; er verstand sich nicht als Verfechter eines europäischen Agrarmarktes, sondern favorisierte eher alle Pläne für eine größtmögliche *Nationalisierung* des westdeutschen Agrarmarktes.

Niklas verstand sich als außenwirtschaftlicher Protektionist, jedoch nicht aus Tradition, sondern aus aktueller Notwendigkeit infolge des Fehlens eines „völligen internationalen Liberalismus“¹⁶⁾. Sein Ziel, den einheimischen Markt zu schützen, setzte eine umfassende staatlich kontrollierte Vorratsbildung voraus. Dabei kam ihm die Versorgung West-Berlins zu Hilfe, deren Sicherstellung nach erfolgreicher Beendigung der sowjetischen Blockade mit alliierter Hilfe höchste politische Bedeutung erlangte. Die Binnenmarktpolitik des ersten Kabinetts Adenauer hängt in der Tat mit dem Trauma der militärisch-politischen „Belagerung“ der ehemaligen Reichshauptstadt unlösbar zusammen¹⁷⁾.

Agrarmarktordnung und Außenwirtschaftspolitik

Von der Blockade über die Vorratspolitik zu den ersten Marktordnungsgesetzen der Bundesrepublik führt ein kurzer und gerader Weg. Um vier *Warengesetze* des Jahres 1950 für Grundnahrungsmittel (Getreide, Zucker, Milch/Milcherzeugnisse und Fleisch)¹⁸⁾ entstand ein heftiger politischer

Streit¹⁹⁾. Im Für und Wider für eine neue Marktordnung standen drei Argumente im Mittelpunkt: die Kostspieligkeit der Vorratsbildung, die drastische Einschränkung der Chancen für den Industrieexport und die Kontinuität neuer und alter Ordnung, das heißt die ideelle und wirtschaftliche Verbindung zwischen der Marktordnung der demokratischen Bundesrepublik und dem Reichsnährstand des Dritten Reiches. Durch den staatlichen Anspruch, die Einfuhr, das Inlandsangebot und das Preisniveau obrigkeitlichem Reglement zu unterwerfen, ergaben sich in der Tat einige Parallelen, jedoch die Unterschiede besaßen größeres Gewicht. Das agrarwirtschaftliche Beratergremium der Bundesregierung zerfiel darüber in zwei Gruppen mit kraß unterschiedlichen Meinungen.

Niklas gab den „Interventionisten“ um Fritz Baade²⁰⁾ den Vorzug. Im Plenum des Bundestages fand sich keine qualifizierte Mehrheit gegen das in sich geschlossene Verordnungssystem, das der westdeutschen Landwirtschaft die Voraussetzungen bot, die Bundesrepublik mit Nahrungsgütern eigener Produktion möglichst lückenlos zu versorgen. Die Kritiker der neuen Marktordnung übersahen ihre liberalen Grundzüge, ignorierten die demokratischen Kontrollmöglichkeiten und rückten sie fälschlich mit dem Markt dirigismus der Nationalsozialisten in eine Perspektive.

Mit der endgültigen Aufhebung der Lebensmittelrationierung ab 1. März 1950 hatte Niklas die Leistungsfähigkeit der einheimischen Landwirtschaft und die Prioritäten seiner Agrarpolitik erfolgreich unter Beweis gestellt. Wie immer man heute zur Marktordnungspolitik der Ära Adenauer stehen mag, Tatsache bleibt, daß das Ende der Rationierungsperiode, die mit Hitlers Krieg begonnen hatte, in weiten Teilen der westdeutschen Bevölkerung die Einsicht in das Ende der Nachkriegszeit, in die Stabilität des politisch-ökonomischen Systems sowie in seine Überlegenheit gegenüber dem Ernährungs- und Agrarsystem des anderen Teils Deutschlands erheblich gefördert hat.

Gegenüber der *Zusammenarbeit der westeuropäischen Agrarerzeugerstaaten* blieb Niklas eher skeptisch als enthusiastisch. Seine Außenhandlungspraxis weist ihn nicht als Europäer aus Überzeugung aus, obwohl er in der politischen Öffentlichkeit für Agrar-Europa, „diesen einzigen Weg aus der Katastrophe unserer Tage“, warb²¹⁾. Niklas

¹⁵⁾ Parlamentsarchiv Bonn (fortab zitiert: PA Bonn), 1. Deutscher Bundestag, (14.) Ausschuß für Außenhandelsfragen, Kurzprotokolle der 1.—68. Sitzung 1949—1953, hierin: 2. Sitzung an 28. 10. 1949; W. Niklas, Liberalisierung — Tod der deutschen Landwirtschaft, in: DBK, 3 (1950) 11, S. 1.

¹⁶⁾ W. Niklas (Anm. 3), S. 151—152.

¹⁷⁾ Ebda., S. 12—13, 18, 110.

¹⁸⁾ W. Magura, Chronik der Agrarpolitik und der Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1967, Hamburg 1970, S. 48—63.

¹⁹⁾ H. Priebe, Die subventionierte Unvernunft, Berlin 1985, S. 53.

²⁰⁾ Prof. Dr. Fritz Baade (1893—1973), Mitglied des Deutschen Bundestages (SPD) von 1949 bis 1965 und in dieser Zeit auch Leiter des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.

²¹⁾ NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 127, hierin: Niederschrift über die konstituierende Sitzung des Zentralausschusses der deutschen Landwirtschaft am 15. 12. 1949, S. 6.

versuchte, den *Außenwirtschaftskurs* der Bundesrepublik dem mitunter sehr widersprüchlichen Kurs der europäischen Handelspartner anzupassen und reagierte sehr genau auf die schwankenden Liberalisierungstendenzen. Die ersten Außenwirtschaftsbeziehungen wurden auf den Trümmern des Handelsverkehrs der Vorkriegszeit geknüpft. Die Bundesrepublik besaß infolge der Kriegsverluste einen hohen Importbedarf, denn die westdeutsche Landwirtschaft brachte 1949 nur knapp 50 % der benötigten Nahrungsgüter aus eigener Produktion auf.

Zunächst profitierte die Bundesrepublik im Zeichen des Marshall-Plans von der verordneten Liberalisierung der Außenhandelspraxis. Eine Revision des Außenhandelskurses wurde nötig, nachdem die traditionellen Handelspartner Deutschlands das Wertzollsystem einführen und die Bundesrepublik auf der Konferenz von Torquay dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) am 1. September 1951 beitrug. Die Kursänderung kam im Zolltarifgesetz vom 1. Oktober 1951, mit dem der Bülow-Tarif von 1902 offiziell abgelöst wurde, zum Ausdruck²²⁾. Niklas stand unter dem Zwang zur Anpassung an die veränderte Gesamtlage, nachdem die Siegerstaaten und die neutralen Länder nach Kriegsende „prompt zur alten Konzeption ‚nationaler‘ Außenhandelspolitik zurückgekehrt waren, so daß die Bundesrepublik ein Jahr fünf später ein bereits vollkom-

men verfestigtes System vorfand“²³⁾. Das neue Tarifgesetz als Ergebnis der Torquay-Konferenz spiegelte jene Mischung von Protektionismus und Freihandel wider, die in allen Partnerstaaten der Bundesrepublik verfolgt wurde. Niklas versuchte sich gegen eine fortschreitende Liberalisierung des Agraraußenhandels zu wehren, indem er auf die ungünstigen Wettbewerbsbedingungen für die bundesdeutsche Landwirtschaft hinwies. Er befürchtete, daß die Bundesrepublik in eine zu große Konkurrenzsituation manövriert würde. Niklas behielt mit seiner Skepsis hinsichtlich einer für die Bundesrepublik günstigen Außenwirtschaftsentwicklung recht. Fast alle Handelspartner der Bundesrepublik behielten den traditionellen Außenhandelsprotektionismus bei, insbesondere die USA und Frankreich²⁴⁾.

Die Bundesregierung fühlte sich 1952 von unterschiedlichen Seiten gleichermaßen an Initiativen für ein „Grünes Europa“ erinnert. Aber die einzelnen Pläne für ein künftiges Agrar-Europa waren ebenso zahlreich und widersprüchlich wie die westeuropäischen Agrarlandschaften selbst²⁵⁾. Niklas blieb in diesem Punkt bis zuletzt skeptisch. Er stellte sich aus gesundheitlichen Gründen für eine zweite Amtsperiode Adenauers nicht mehr zur Verfügung und hinterließ seinem Nachfolger kein „europäisches Erbe“, das es zu verwalten galt.

II. Heinrich Lübke (1953—1959): Der problematische Weg in die agrarwirtschaftliche Modernisierung und nach „Agrar-Europa“

Heinrich Lübke, von 1947 bis 1952 nordrhein-westfälischer Landwirtschaftsminister und Landtagsabgeordneter der CDU, nach 1952 Generalanwalt des Deutschen Raiffeisenverbandes, wurde Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im zweiten Kabinett Adenauer, „das insgesamt personell wesentlich überzeugender zusammengesetzt war, als die erste Regierung Adenauer“ (Hans-Peter Schwarz). Lübke war eher der Kandidat des Deutschen Bauernverbandes als der des Kanzlers. Staatssekretär Sonnemann blieb auf Wunsch Adenauers und seines neuen Landwirtschaftsministers weiterhin im Amt, zumal ihm die Sympathien des Deutschen

Bauernverbandes auch weiterhin gehörten²⁶⁾. Die Agrarpolitik der Lübke-Zeit prägten drei Probleme besonders stark: die mit dem Begriff der „Parität“ verbundene wirtschaftliche und soziale Aufwertung der Bauern in der Industriegesellschaft der Bundesrepublik, der forcierte Strukturwandel im Sinne der agrarwirtschaftlichen Modernisierung sowie der Einbau der westdeutschen Landwirtschaft in das Gesamttagrargefüge der sechs Montanunion-Staaten.

Das „Paritäts“-Problem

Seit 1950 zeichneten sich die Unterschiede in der Wohlstandsentwicklung zwischen gewerblicher Wirtschaft und Agrarwirtschaft immer deutlicher ab. Forderungen nach wirtschaftlicher und sozialer Parität von Industrie- und Agrargesellschaft wurden laut, bis Adenauer — nachdem der Bau-

²²⁾ W. Magura (Anm. 18), S. 132—133 u. 143; DBK, 4 (1951) 4, vom 13. 1., S. 3—4, und vom 14. 4., S. 2—3.

²³⁾ H. Haushofer, *Mein Leben als Agrarier*, München 1982, S. 169.

²⁴⁾ B. Mehrens, *Umstrittene Zollpolitik der Vereinigten Staaten*, in: DBK, 6 (1953) 9, vom 20. 5., und *EZU und Liberalisierung*, in: DBK, 6 (1953) 12, vom 27. 6., S. 3.

²⁵⁾ H. Marmulla/P. Brault, *Europäische Integration und Agrarwirtschaft*, München 1958, S. 32—38.

²⁶⁾ NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 316, hierin: Brief Rehwinkels an Staatssekretär Sonnemann vom 16. 9. 1953.

ernverband immer wieder vorstellig geworden war — in seiner Regierungserklärung vom 20. Oktober 1953 anerkannte, daß die Landwirtschaft in der „Preisschere“ zwischen Produktionsmitteln und Agrarerzeugnissen „nicht mehr voll an dem allgemeinen Aufstieg teilnehmen konnte“²⁷⁾. Die Paritätsforderung des Deutschen Bauernverbandes hielt sich im Rahmen der Paritätsgesetze in den USA (1933), Schweden (1940), Großbritannien (1947) und der Schweiz (1954)²⁸⁾. Es ging um ein gesetzliches Mittel, das den „rationell wirtschaftenden Betrieben die Deckung der Kosten durch die Erträge ermöglicht, ohne den Verbraucher wesentlich zu belasten und eine weitere günstige Entwicklung der Gesamtwirtschaft zu stören“²⁹⁾.

Lübke ergänzte Adenauers agrarpolitische Absichtserklärungen am 19. November 1953 mit einem *Agrarprogramm*, das im wesentlichen folgende Schwerpunkte enthielt: Hebung des Bildungsniveaus ländlicher Sozialschichten, Rationalisierung und Technisierung der Betriebe, Verbesserung der Absatztechnik, Verhinderung der Feldzersplitterung und Beginn einer Flurbereinigung, Aufstockung der nichtlebensfähigen Zwergbetriebe und schließlich Maßnahmen, „um der Einengung der Hoflage und der Überalterung der Gebäude zu begegnen“³⁰⁾. Innerhalb der Bundesregierung, insbesondere zwischen Wirtschaftsminister Erhard und Lübke, war der Paritätsbegriff jedoch umstritten, bis es schließlich zu der Einigung kam, daß die Landwirtschaft künftig keinen gesetzlich fixierten Rechtsanspruch auf Kostendeckung erheben darf³¹⁾. Von keiner Seite im Plenum auch nur im geringsten beanstandet, passierte das Landwirtschaftsgesetz in zweiter Lesung am 8. Juli 1955 den Bundestag. Auch der Deutsche Bauernverband bekannte sich zu diesem Gesetz, obwohl es in manchen Punkten nicht ganz seinen Vorstellungen entsprach³²⁾.

²⁷⁾ BA Koblenz, B 116, 881, Bl. 226—234: Material zur Erörterung des Landwirtschaftsgesetzes auf der Sitzung des Bundesausschusses für Landwirtschaft der CDU am 24. 5. 1955 incl. Anlage.

²⁸⁾ Über die deutschen Verhältnisse ausführlich: C. Puvogel, *Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz*, Bonn 1957.

²⁹⁾ BA Koblenz, B 116, 880, Bl. 262—264: Einführung in die Paritätsgesetzesentwürfe (ohne Datum).

³⁰⁾ BA Koblenz, B 116, 879, hierin: Programm der Bundesregierung (4. 5. 1954), S. 1—2.

³¹⁾ BA Koblenz, B 116, 1865, Bl. 7 und 7a: Betr. Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Pressekonferenz am 5. 4. 1954); ebda., Bl. 93—100: Wichtige Literatur über landwirtschaftliche Paritätspreise (15. 5. 1954); O. Heinrich, *Parität und Marktwirtschaft*, in: DBK, 7 (1954) 17/18, vom 27. 9., S. 7—12; PA Bonn, 2. Deutscher Bundestag, (26.) Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1. Unterausschuß „Paritätsgesetze“, hierin: Beschlußgesetz der 3. Sitzung am 8. 10. 1954; BA Koblenz, B 116, 881, Bl. 360—369: Material für eine Erklärung des Bundesministers (Lübke) bei der zweiten Lesung des Entwurfs eines Landwirtschaftsgesetzes im Bundestag (6. 6. 1955).

³²⁾ BA Koblenz, B 116, 881, Bl. 228.

Das Landwirtschaftsgesetz formulierte „keine allgemein verbindlichen Rechtssätze im materiellen Sinne“, sondern kleidete „agrар- und wirtschaftspolitische Forderungen“ in Gesetzesform. Es bestand inhaltlich aus zwei Teilen: Der erste Teil bestimmte, daß der Landwirtschaft „die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung“ zu sichern sei, während der zweite Teil bestimmte, daß „auf Grund einer jährlichen Bestandsaufnahme das Notwendige zu veranlassen (sei)“. Die Landwirtschaft der Bundesrepublik erhielt hierdurch ausdrücklich Verfassungsrang, und die Durchsetzung agrarpolitischer Forderungen bekam Periodizität, demokratische Legitimation durch das Parlament sowie Kontinuität durch den alljährlichen „Grünen Plan“.

Der erhoffte Erfolg des neuen Gesetzes blieb jedoch zunächst aus, denn der erste „Grüne Bericht“ von 1956 bestätigte, daß sich Betriebserlöse und Aufwandskosten tatsächlich in dem vom Deutschen Bauernverband herausgestellten Mißverhältnis befanden. Die bis dahin geleisteten Subventionen des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten schienen, ohne breiteren Effekt erzielt zu haben, im Agrarwirtschaftsgefüge versickert zu sein. Sie beliefen sich auf 706 Mio. DM, dazu kamen 190 Mio. DM an zinslosen Krediten und nochmals 50 Mio. DM aus dem Etat des Bundeswohnungsbauministeriums für das ländliche Siedlungswesen³³⁾.

Die unter den westdeutschen Bauern gehegte Hoffnung auf eine *Sonderstellung* im Volkswirtschaftsgefüge auf der Basis des Landwirtschaftsgesetzes wurde enttäuscht. Zum Teil waren es unrealistische Hoffnungen gewesen, denn die Landwirtschaft war nicht aus dem Marktgeschehen herauszulösen und blieb nach wie vor den Einflüssen des Industrie- und Außenhandelssektors ebenso unmittelbar ausgesetzt wie vor dem Gesetz³⁴⁾. Lübke und Adenauer sagten für 1957 weitere Mittel zu³⁵⁾. Eine grundlegende Verbesserung der prekären Einkommenslage versprach sich Lübke von einer großzügigen Strukturpolitik, denn nach den Rentabilitätsberechnungen zerfiel das bundesdeutsche Agrarwirtschaftsgefüge in drei unterschiedlich ertragreiche Betriebsgrößen: in die mit 66 % vorherrschende Größenklasse unter 20 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) mit geringem Ertrag, in die Größenklasse von 20—50 Hektar LN, die ca. ein Viertel der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche der

³³⁾ DBK, 9 (1956) 11, vom 15. 6., S. 7, und Nr. 4 vom 29. 2. 1956, S. 5.

³⁴⁾ NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 3, hierin: DBV-Rundschreiben Nr. 44/56 vom 24. 3., S. 11.

³⁵⁾ NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 401, hierin: Protokoll der Besprechung des DBV-Präsidiums mit Adenauer am 8. 10. 1956; Nr. 91, hierin: Niederschrift über die 77. Sitzung des DBV-Gesamtpräsidiums vom 2. 2. 1957, S. 7.

Bundesrepublik ausmachte, mit verbesserter Arbeitsproduktivität sowie in die nur kleine Gruppe der Betriebe über 50 Hektar (mit 10%igem Anteil an der Gesamtnutzfläche) mit überdurchschnittlicher Rentabilität³⁶⁾.

Die Schwerpunkte der Strukturpolitik

Die traditionelle Besitzersplitterung und die propagierte Absicht, den aus dem Osten Deutschlands vertriebenen oder geflüchteten Bauern auf dem Lande eine neue Existenzbasis zu schaffen, zwangen der Regierung Adenauer von Anfang an eine kostspielige Strukturpolitik auf. Bis zum Ende der Amtsperiode Lübkes stiegen die finanziellen Zuwendungen für Strukturverbesserungen kontinuierlich, nachdem der Agraretat von 540 Mio. DM (1953) auf 2,4 Mrd. DM (1959) angewachsen war³⁷⁾. Regionale Schwerpunkte der Umstrukturierung bildeten das Emsland, der Nordteil von Schleswig-Holstein („Nordprogramm“) und die Zonenrandgebiete³⁸⁾. Dazu kamen erhebliche Mittel zur Festigung des sozialen Status vor allem der älteren Bauern nach dem von der CDU/CSU-Fraktion eingebrachten Entwurf eines Gesetzes für die Altershilfe der Landwirte (GAL) im Juni 1957, hinter dem schließlich alle Parteien des Bundestages standen³⁹⁾.

Lübke hatte in seinen strukturpolitischen Absichten mit manchen Hindernissen zu rechnen; da war zunächst der Hauptgrund, daß die Landwirtschaft der Bundesrepublik historisch zu den Nachzüglern im westeuropäischen Modernisierungsprozeß zählte. Der westdeutschen Landwirtschaft fehlte eine Zeitspanne des harmonischen und systematischen Wachstums, wie sie andere Agrarsysteme des Kontinents erlebt hatten. Pessimisten befürchteten, das der Konkurrenzkampf gegen die „Fabrik“ und die „Stadt“ um die Arbeitskräfte von vornherein als verloren galt⁴⁰⁾.

Viel Zeit beanspruchte die in Angriff genommene Flurbereinigung und überforderte sowohl die finanzielle als auch die bürokratische Kapazität der Agrarbehörden auf Bundes- und Länderebene. Denn von etwa 800 000 hauptberuflich bewirtschafteten Betrieben (1958) benötigten annähernd 600 000 eine umfassende Modernisierung der Pro-

duktionsflächen durch Umlegung, Aufstockung, Aussiedlung und Verkehrserschließung, ferner eine Modernisierung der Bearbeitungsmethoden und der Gebäude. Experten-Schätzungen gingen davon aus, daß allein für die Bewältigung der vordringlichsten Aufgaben 15 bis 20 Jahre benötigt würden⁴¹⁾.

Die massive Kritik des Deutschen Bauernverbandes, dessen Präsidium an Lübkes Stelle gern einen bequemeren Minister gesehen hätte, belastete die öffentliche Diskussion um die Agrarpolitik mitunter schwerer, als in einer pluralistischen Demokratie nötig. Lübke fühlte sich darüber hinaus zuweilen durch die zwiespältige Haltung führender Agrarwissenschaftler zum Strukturprogramm allein gelassen, denn nicht immer erhielt er aus dem universitären Bereich eindeutige Entscheidungshilfen. Schließlich erfuhren Lübkes Bemühungen allzu häufig Verzögerung durch die schleppenden Agrarmaßnahmen der Länder, so daß die strukturelle Modernisierung nicht von spektakulären Erfolgen begleitet war: Die Abwanderung aus der Landwirtschaft setzte sich trotz aller gegenläufigen Bemühungen unvermindert fort. Die Bilanz sah düster aus: Im Laufe von sieben Wirtschaftsjahren (von 1951/52 bis 1958/59) verlor die Landwirtschaft 1 Mio. Vollerwerbskräfte an die gewerbliche Wirtschaft, und der Schuldenzuwachs betrug in dieser Zeitspanne 6,7 Mrd. DM (bei 11 Mrd. DM insgesamt)⁴²⁾.

Die schwierige Genesis von Agrar-Europa

Die Vielzahl der Pläne zur Gründung eines einheitlichen europäischen Agrarmarktes seit der Konferenz von Westminster (1949) ließ erkennen, wie gering bis 1953 die Chancen waren, die vielfältigen agrarpolitischen Interessen in Europa auf einen Nenner zu bringen. Zahlreiche Initiativen und Pläne tauchten auf und hinterließen kaum Spuren. Die Verwaltungsexperten in den internationalen Gremien, z. B. in der OEEC, übersahen, daß die einzelnen Agrarerzeugerstaaten starke Unterschiede in den Bereichen der nationalen Marktordnung, der Produktionseigentümlichkeiten und im Verhältnis zwischen der jeweiligen Staatsverwaltung und der Landwirtschaft aufwiesen. Das waren *historische Differenzen*, die nicht mit administrativen Mitteln ausgelöscht werden konnten.

Für die Vorbereitung einer europäischen Agrar-Union fanden drei Konferenzen statt, die alle erfolglos blieben, obwohl innerhalb der berufsständischen Organisationen der westeuropäischen Landwirtschaft sich spätestens seit 1953 genug

³⁶⁾ A. Peters, Zur Entwicklung der Ertragslage in der Landwirtschaft, in: DBK, 11 (1958) 9, vom 16. 5., S. 158—159.

³⁷⁾ DBK, 12 (1959), vom 31. 3., S. 24.

³⁸⁾ G. Schreiner, Fazit einer dreißigjährigen Agrarstrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Berichte über Landwirtschaft, 53 (1975), S. 455—489.

³⁹⁾ J. Ertl, Der Agrarpolitiker Martin Schmidt, in: Dreißig Jahre Agrarpolitik, S. 14; W. Wangler, Landwirtschaftliche Sozialpolitik und soziale Sicherheit in der Landwirtschaft, Göttingen 1969 (= Materialsammlung der Agrarsozialen Gesellschaft, Göttingen, Bd. 77), S. 283—327.

⁴⁰⁾ In diesem Sinne äußerte sich Lübke, in: DBK, 9 (1956) 4, vom 29. 2., S. 4.

⁴¹⁾ H. Priebe, Möglichkeiten der Strukturentwicklung, in: DBK, 11 (1958) 2, vom 31. 1., S. 18.

⁴²⁾ NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 302, hierin: Kritik an der Methodik zu der in den Grünen Berichten durchgeführten Ertrag-Aufwand-Rechnung.

Initiativen gezeigt hatten, aktiv an der Gestaltung des Agrarmarktes mit den europäischen Regierungen zusammenzuwirken. Aber zwischen den Vorstellungen von einem „Grünen Europa“ der Bauern und einem Agrar-Europa der Regierungsexperten schienen Welten zu liegen⁴³). Lübke, der die Agrar-Union im Zusammenhang mit den notwendigen Strukturveränderungen der deutschen Landwirtschaft in der politischen Öffentlichkeit systematisch popularisierte, erwies sich jedoch als Gegner einer berufsständisch fundierten Agrargemeinschaft⁴⁴).

Trotzdem liefen die Vorbereitungen für Agrar-Europa auf staatlicher und berufsständischer Ebene zweigleisig weiter⁴⁵). Ein erster Fortschritt zeigte sich in der Gründung der „Chambre Agricole Franco-Allemande“, die in engstem Zusammenhang mit dem Abschluß des deutsch-französischen Handelsvertrages vom August 1955 zu sehen ist. Der Deutsche Bauernverband schien in der Frage der europäischen Einigung zunächst die Führung an sich genommen zu haben, doch Adenauer widersetzte sich weitgehend den Plänen der berufsständischen Europaenthusiasten. Der Bundeskanzler tanzte zumindest in der Europa-Frage nicht nach der „Pfeife des Bauernverbandes“, wie das mitunter in der Adenauer-Literatur behauptet wird⁴⁶).

Die Gründung einer europäischen Agrargemeinschaft nahm die Widersprüchlichkeit ihrer späteren Entwicklung vorweg. Die Ziele des Agrarministerkomitees der OEEC wichen von denen der internationalen Berufsstandsvertretung der internationalen Landwirtschaft — der CEA (Verband der Europäischen Landwirtschaft) und der IFAP (Internationaler Verband Landwirtschaftlicher Erzeuger) — zum Teil erheblich ab. Innerhalb dieser beiden Gremien entwickelte der Deutsch-Französische Landwirtschaftsausschuß besonders starke Abwehrkräfte gegen die OEEC mit ihrem als „Selbstzweck“ kritisierten Plan eines internationalen Warenverkehrs⁴⁷). Seit der *Konferenz von Messina* (1./2. Juni 1955)⁴⁸), die eine wichtige

Etappe auf dem Wege zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft darstellte, wuchs unter den deutschen Bauern Besorgnis darüber, daß ihnen die Verklammerung der geplanten Zollunion der sechs Montanunion-Staaten mit der Freihandelszone der OEEC-Staaten keine Absatzchancen garantieren würde. Diese Prognose ließ in der bundesdeutschen und westeuropäischen Landwirtschaft keine Gemeinschafts-Euphorie aufkommen⁴⁹).

Das Agrar-Europa der offenen Probleme

Der Vertragsabschluß zwischen den sechs Montanunion-Ländern für einen Gemeinsamen Markt im Frühjahr 1955 stellte die Umkehrung dessen dar, was die Agrarverbände dieser Staaten, allen voran der Deutsche Bauernverband, befürworteten: Nicht mit politischen Mitteln sollte eine wirtschaftliche Gemeinschaftsaufgabe gelöst werden, sondern mit wirtschaftlichen Mitteln galt es, eine *politische Lösung* zu finden⁵⁰). Für die westeuropäische Landwirtschaft bedeutete die Wirtschaftsgemeinschaft keine Weichenstellung in eine Phase der ökonomischen Harmonisierung, sondern in eine Phase der stärkeren Differenzierung des kontinentalen Agrarmarktgefüges. In der Beurteilung der westeuropäischen Agrarverbände waren die *Brüsseler Verträge* lediglich ein Maximalprogramm mit dem Ziel, die unterschiedlichen nationalen Landwirtschaftssysteme einer bürokratisch erarbeiteten Einheitsnorm anzupassen, über deren Dimensionen sich die beteiligten Regierungen noch nicht im Detail verständigt hatten.

Lübke ließ mehr oder weniger offen erkennen, daß ihm die politische Fusion der Agrarstaaten zu überhastet gekommen und er den umgekehrten Weg — erst wirtschaftliche Annäherung, dann politischer Zusammenschluß — bevorzugt hätte. Staatssekretär Sonnemann ging im Sinne Lübkes mit dem Deutschen Bauernverband konform, als er pessimistisch zum Ausdruck brachte, daß die Gestaltung des Gemeinsamen Marktes immer noch mehr Fragen als Antworten enthalte⁵¹). Alle Probleme, um die sich 1957 die Diskussion drehte, beispielsweise die Sonderrolle Frankreichs, behielten langfristige Bedeutung und haben in der Tat Agrar-Europa auf eine harte Belastungsprobe gestellt. Völlig ungeklärt war, wie sich Bevölkerungswachstum, kontinentaler Massenkonsum, europäische Gesamtwirtschaftslage und Einkommensniveau weiterentwickeln würden. Ob eine zwölfjährige subventionierte Übergangszeit ab 1958 zur Stabilisierung der Produktions-, Verar-

⁴³) CEA und Agrarunion, in: DBK, 7 (1954) 3, vom 15. 2.; Lage und Probleme der europäischen Landwirtschaft, ebda., Nr. 5 vom 15. 3.

⁴⁴) BA Koblenz, B 116, 1876, hierin: 2. Erklärung Lübkes vom 8. 7. 1954 sowie Auszug aus der Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 5. 11. 1954 („Lübke lehnt Agrar-Union ab“).

⁴⁵) H. Marmulla/P. Brault (Anm. 25), S. 38—39.

⁴⁶) BA Koblenz, B 116, 1571, hierin: Schreiben an das Pressereferat des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BMELF) vom 21. 1. 1955; ebda., Kabinettsvorlage für den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 11. 2. 1955; NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 130, hierin: Gründungsprotokoll des Deutsch-Französischen Landwirtschaftsausschusses vom 2. 6. 1955.

⁴⁷) NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 127, hierin: Protokoll zur 3. Vollsitzung des Deutsch-Französischen Landwirtschaftsausschusses in Paris am 12./13. 4. 1956.

⁴⁸) H. Marmulla/P. Brault (Anm. 25), S. 47—48.

⁴⁹) W. Kalkoff, Gemeinsamer Markt und Landwirtschaft, in: DBK, 9 (1956) 23/24, vom 22. 12.

⁵⁰) Th. Sonnemann, Die Partnerschaft im Gemeinsamen Markt, in: DBK, 10 (1957) 17, vom 14. 9.

⁵¹) Ebd.

beitungs- und Absatzstrukturen ausreichen würde, blieb auch eine weithin offene Frage.

Unter diesen Umständen lag der Protest des Deutschen Bauernverbandes gegen den Europäischen Agrarmarkt nahe. Der Zentrallausschuß der Deutschen Landwirtschaft protestierte gegen einen der eifrigsten Verfechter Agrar-Europas, gegen den Niederländer Sicco Mansholt, der unter den neuen europäischen Rahmenbedingungen den Landwirtschaftsbetrieben in einer Größenordnung von 25—30 Hektar LN das Existenzrecht glattweg bestritt und die Abwanderung von 8 Millionen Menschen aus dem ländlichen Wirtschaftsmilieu Westeuropas prophezeite⁵²). Daß auf der Landwirtschaftskonferenz der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Stresa (Juni 1958) ein „feierliches Bekenntnis zum bäuerlichen Familienbetrieb und seine organische Weiterentwicklung seiner historisch gewordenen Agrarstruktur“ abgelegt wurde⁵³), kam einer Beschwichtigung gleich, an die zu glauben sich der Deutsche Bauernverband schwertat. Eine tendenzielle Abkehr vom Agrar-Europa der Regierungsexperten mit deutlich antikapitalistischen Untertönen drückte — für die agrarpolitische Öffentlichkeit in der Bundesrepublik keineswegs überra-

schend — das „Wiener Manifest“ der CEA vom 20. September 1958 aus⁵⁴).

Tatsache bleibt, daß die Europäische Agrargemeinschaft von vornherein unter den Bauern eine stärkere gesellschaftliche Basis bekommen hätte, wenn die einzelnen Berufsverbände der sechs Staaten systematisch in das politische Gesamtgefüge Agrar-Europas einbezogen worden wären. Die Gründung des COPA (Comité Professionel d'Agriculture) als berufsständische Vertretung der Landwirtschaft in der EWG auf der Stresa-Konferenz wurde als bloßes Zugeständnis empfunden und konnte den Mangel berufsständischen Einflusses auf die regelmäßige Konferenz der sechs Agrarminister nicht ausgleichen. Der Deutsche Bauernverband fühlte sich ins Abseits gedrängt, was seine publizistischen Attacken auf Lübke und Adenauer erklärte, solange die propagierte Harmonisierung der europäischen Agrarländer als politische Absichtserklärung noch zu viele Unwägbarkeiten enthielt. Alles in allem betrachtet stellte die agrarpolitische Ära Lübke eine entscheidende Entwicklungsphase der westdeutschen Landwirtschaft dar, deren Vorzüge, aber auch deren Nachteile noch heute zu kontroverser Interpretation Anlaß geben.

III. Werner Schwarz (1959—1965): Staatliche Agrarpolitik zwischen Strukturwandel und europäischer Integration

Wollte man die Agrarminister der Bundesrepublik mit einem Schlagwort profilieren, so könnte man Wilhelm Niklas den „Pessimisten“, Heinrich Lübke den „Optimisten“ und Werner Schwarz den „Zweifler“ nennen. Schwarz war keineswegs ein Verlegenheitskandidat Adenauers, obwohl er nicht der einzige Kandidat für die Lübke-Nachfolge gewesen ist⁵⁵). Staatssekretär Sonnemann stand offensichtlich nicht auf der Ministerliste, dafür betonte er viel zu deutlich seinen Beamtenstatus⁵⁶).

Schwarz, der am 1. Oktober 1959 das Ministeramt übernahm, war „gelernter“ Landwirt und bewirt-

schaftete einen Gutshof in Norddeutschland. Seine agrarpolitische Karriere begann nach 1945 im Bauernverband Schleswig-Holstein. Nach Schwarz' dreijähriger Amtszeit schied Sonnemann aus seiner ministerialen Tätigkeit, offensichtlich nicht zuletzt wegen der inzwischen angewachsenen Spannungen zwischen Bonn und Brüssel um den europäischen Agrarmarkt. Seit März 1962 fungierte als neuer Staatssekretär Diplomlandwirt Rudolf Hüttebräuker, der aus der nordrhein-westfälischen Landwirtschaftsverwaltung und damit aus dem engen Mitarbeiterkreis Lübkes kam⁵⁷).

Schwarz übernahm sein Amt in einer besonders heiklen Situation und sah sich an einer Stelle, „an der politische Forderungen von der einen Seite und wirtschaftliche Notwendigkeiten von der anderen zusammenstießen“⁵⁸). Der neue Minister schien sich offenbar einen agrarpolitischen Standpunkt zu eigen gemacht zu haben, der nicht in jedem Falle der Standpunkt des Deutschen Bauernverbandes war, denn Edmund Rehwinkel, seinerzeit Präsident des Deutschen Bauernverbandes, bezeichnete schon sehr bald nach seinem

⁵²) NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 129, hierin: Niederschrift über die 29. Sitzung des Zentrallausschusses der Deutschen Landwirtschaft am 19. 6. 1959, Bl. 4 (Frhr. v. Feury).

⁵³) H. Haushofer (Anm. 23), S. 196.

⁵⁴) Wiener Manifest 1958, in: DBK, 11 (1958) 18, vom 30. 9.

⁵⁵) NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 302, hierin: Brief Rehwinkels an Adenauer vom 3. 8. 1959; DBK, 12, (1959) 17, vom 15. 9., S. 198; Nr. 18 vom 30. 9., Nr. 19 vom 15. 10., S. 239; DBK, 13 (1960) 16, vom 31. 8., S. 183; DBK, 18 (1965) 1, vom 15. 1., S. 1 u. Nr. 16 vom 31. 8., S. 187.

⁵⁶) DBK, 15 (1962) 5, vom 15. 3., S. 59; DBK, 18 (1965) 16, vom 31. 8., S. 187; H. Priebe (Anm. 19), S. 68 (Kritik an Sonnemann).

⁵⁷) DBK, 15 (1962) 5, vom 15. 3., S. 59.

⁵⁸) DBK, 12 (1959) 19, vom 15. 10., S. 239, u. DBK, 13 (1960) 1, vom 15. 1., S. 1.

Amtsantritt Schwarz' Politik als „größte Enttäuschung“ und bedauerte, nicht dem CDU-Bundestagsabgeordneten Lücker „in den Sattel geholfen zu haben, er hätte nicht halb soviel Unheil angerichtet“⁵⁹).

Agrarpolitik im Selbstverständnis des neuen Ministers

Für Schwarz stellte die Agrarpolitik einen Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik dar; dabei hielt er sich streng an die Doppelaufgabe seines Amtes, nicht nur Minister für die Landwirtschaft zu sein, sondern als Ernährungsminister die mitunter krass unterschiedlichen Interessen von Produzenten und Konsumenten in Einklang zu bringen⁶⁰). *Staatsinterventionismus* bedeutete für ihn — ganz im Sinne des Deutschen Bauernverbandes — kein „Geschenk“ der öffentlichen Hand, sondern wurde als „politische und soziale Verpflichtung“ verstanden. Der Staat sollte nicht der wirtschaftlichen Bequemlichkeit Vorschub leisten, sondern müßte die Landwirtschaftsbetriebe in einen Zustand zeitgemäßer, d. h. konkurrenzwürdiger Wirtschaftsweise bringen. Hierfür war der Ausgleich zwischen den traditionell konfligierenden Wirtschaftsgruppen die Hauptvoraussetzung.

Schwarz' Appelle zur bäuerlichen Kooperation waren ebenso zahlreich wie unmißverständlich. Subventionen, insbesondere bei Milch und Kunstdünger, befürwortete er (allerdings nur bis 1961), zumal die westeuropäischen Staaten ihre Landwirtschaft mit wesentlich höheren Mitteln als die Bundesrepublik unterstützten. Unter diesem Aspekt kam den Subventionen die Funktion zu, die Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Im internationalen Vergleich lagen in der Tat die deutschen Frachtraten (Bundesbahn) wesentlich höher als in den Konkurrenzländern. Nach 1961 schien sich Schwarz in der Subventionsfrage gewandelt zu haben, denn statt der öffentlichen Finanzierung betonte er nun als Leitgedanken die „Anpassung der Erzeugung an den Markt“ wesentlich deutlicher als zuvor. Seit 1962 sprach er sich direkt gegen die traditionelle Subventionierung der Milchwirtschaft aus und baute — gegen den Protest des Deutschen Bauernverbandes — die Finanzhilfe für Düngemittel ab⁶¹). Mit Erhard wußte sich Schwarz grundsätzlich darin einig, daß die Landwirtschaft inzwischen zu einem starken

„Kostgänger“ der öffentlichen Hand geworden war⁶²).

Schwarz machte sich, wofür es zahlreiche Beispiele gibt, in prekären Entscheidungssituationen die Ratschläge der unterschiedlichen Interessengruppen zu eigen und tendierte generell zum Kompromiß, nicht zur „einsamen Lösung“. Agrarpolitik besaß für ihn auch eine wichtige Bedeutung im *deutsch-deutschen Verhältnis*: Gegenüber der kollektivistischen Agrarpraxis der DDR-Führung galt es in der Bundesrepublik, systematisch die Agrarpolitik auf die „Festigung der Familienwirtschaft“ hin auszurichten; das setzte allerdings voraus, Agrarpolitik nicht allein mit dem „ökonomischen Verstand“ zu betreiben, sondern mit eindeutiger gesellschafts- und staatspolitischer Zwecksetzung. So gesehen lag die neue Bedeutung der Agrarpolitik in ihrer Funktion als „ideologischer Schutzwall“ gegen den Kommunismus⁶³).

Der europäische Getreidepreis als casus belli

Schwarz übernahm eine Marktordnungs-, Preis- und Strukturpolitik, die dem Anpassungsdruck an die Verhältnisse des europäischen Agrarmarktes nicht gewachsen war. Der landwirtschaftliche Produktionssektor litt beträchtlich unter dem strukturellen Nahrungswandel, insbesondere bei Milch, Getreide/Mahlprodukten und Kartoffeln sowie unter der Kostenexplosion auf dem Verarbeitungs- und Handelssektor; dazu kam, daß sich das schrumpfende Arbeitseinkommen in der Landwirtschaft gegenüber dem Industrielohn immer mehr als „Sprengkörper der ländlichen Sozial- und Wirtschaftsverfassung“ entwickelte⁶⁴).

Ferner kamen dazu die Probleme mit dem Preisgefüge auf dem europäischen Agrarmarkt. Im Ringen um ein einheitliches Preisniveau mußte Schwarz eine schwere politische Niederlage hinnehmen, die bis tief in den persönlichen Bereich ging. Erstaunlicherweise erregt das *Getreidepreisproblem* der frühen sechziger Jahre die Gemüter noch immer sehr stark. Befürworter der europäischen Agrarintegration um jeden Preis wie Hermann Priebe und Hans von der Groeben sowie Skeptiker wie Werner Schwarz und Edmund Rehwinkel führten einen wortreichen „Stellungs-

⁶²) DBK, 14 (1961) 14, vom 31. 7., S. 176; DBK, 16 (1963) 2, vom 31. 1., S. 23, und DBK, 17 (1964) 19, vom 15. 10., S. 226—227.

⁶³) DBK, 13 (1960) 17, vom 15. 9., S. 194, und DBK, 14 (1961) 3, vom 15. 2., S. 39.

⁶⁴) NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 302, hierin: Aus den Notizen Rehwinkels für die Pressekonferenz in Berlin am 1. 2. 1960; H. Niehaus, Sorgenkind Landwirtschaft: Verwandlung oder Ende der Bauern?, in: R. Löwenthal/H.-P. Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, Stuttgart 1974, S. 736; W. Schwarz, Die Agrarpolitik der Bundesregierung, in: DBK, 13 (1960) 19, vom 15. 10., S. 223—224.

⁵⁹) NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 29, hierin: Brief Rehwinkels an Frhr. von Oer vom 29. 3. 1960.

⁶⁰) DBK, 12 (1959) 19, vom 15. 10., S. 239; DBK, 17 (1964) 2, vom 31. 1., S. 22; DBK, 18 (1965) 19, vom 15. 10., S. 222.

⁶¹) NHStA Hannover, Nl. Rehwinkel, Nr. 302, hierin: Rehwinkels Notiz über die Besprechung beim Bundeskanzler vom 2. 8. 1960; DBK, 13 (1960) 19, vom 15. 10., S. 223—224; DBK, 15 (1962) 4, vom 28. 2., S. 42.

krieg“, der nur die strenge Parteinahme für die eine oder für die andere Seite, jedoch keine Vermittlerposition erlaubte (und wohl noch immer nicht erlaubt).

Ob mit dem deutschen Widerstand gegen die europäische Getreidepreisregelung von Brüssel im Dezember 1964 der Versuch der bundesdeutschen „Agrarlobby“ verbunden war, in den Protektionismus des Deutschen Kaiserreichs zurückzufallen, bedarf noch immer zu seiner Bestätigung einer differenzierten und unvoreingenommenen Analyse, die sich nicht nur auf die Agrarpreispolitik der deutschen Seite, sondern auf die aller europäischen Partnerstaaten zu konzentrieren hat. Die sachliche Analyse des Getreidepreisproblems jenseits aller politischen Emotionen beweist keineswegs die These von der zeitüberdauernden Existenz einer gruppenegoistischen „Grünen Front“ in der Bundesrepublik⁶⁵).

Über das Zustandekommen gemeinsamer europäischer Preise für Weizen, Roggen, Gerste und Mais, die gegenüber dem alten Preis der fünfziger Jahre zwischen 47,— und 55,— DM niedriger lagen⁶⁶), ist viel in der agrarpolitischen Tagespublizistik und gegen Schwarz geschrieben worden. Nahm er sich der Argumente des Deutschen Bauernverbandes wirklich zu unkritisch an und erwies er sich tatsächlich als „schlechter Europäer“? Sicher ist, daß die Zustimmung der deutschen Delegation in der Preisdebatte Schwarz vor vollendete Tatsachen stellte und der Minister sich zwangsläufig in eine Reihe mit jenen politischen Kräften gestellt sah, die Kritik an der Wirtschaftspolitik von Bundeskanzler Erhard übten⁶⁷). Tatsache ist aber auch, daß Schwarz die wirtschaftspolitische Linie Erhards gegenüber dem Deutschen Bauernverband vertrat, als sich die Bundesregierung zur Zahlung einer Investitionsbeihilfe in Höhe von 380 Mio. DM bei gleichzeitiger Kürzung der Mittel für den Grünen Plan 1965 um 7% und bei 20%iger Finanzsperre für Baumaßnahmen aussprach⁶⁸).

⁶⁵) NHStA Hannover; Nl. Rehwinkel, Nr. 29, hierin: Vortragsmanuskript Rehwinkels auf der Tagung des Verbandes Deutscher Wirtschaftsgeflügelzüchter am 25. 6. 1959; Nr. 302, hierin: Gedächtnisprotokoll einer Besprechung mit Minister Schwarz (12. 7. 1960); ebda., Unterlagen für die Besprechung des DBV-Präsidiums mit dem Bundeskanzler (2. 8. 1960); Th. Sonnemann, Optimale Standorte, in: DBK, 13 (1960) 17, vom 15. 9., S. 193; W. Schwarz, Selbsthilfe oder Staatshilfe, in: DBK, 14 (1961) 14, vom 31. 7., S. 175—177. Die Thesen von P. Ackermann, Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik, Tübingen 1970, finden in den inzwischen zugänglichen Quellen keine Bestätigung.

⁶⁶) Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 164 vom 23. 12. 1964, S. 1749—1750.

⁶⁷) Agrar-Europa, 5 (1964) 51, S. 11—13.

⁶⁸) DBK, 18 (1965) 1, vom 15. 1., S. 3—5, und Nr. 4 vom 28. 2., S. 39—42.

In der Getreidepreisfrage steckte Schwarz zwischen nationaler Neigung und europäischer Pflicht in einem tiefen Dilemma. Auf dem Höhepunkt der Krise schien er sich hilflos demgegenüber ausgesetzt zu fühlen, was in den Jahren zuvor der EWG-Ministerrat im Sinne der Gemeinsamkeit und teilweise damit zwangsläufig gegen die spezifischen Produktionsbedingungen der deutschen Landwirtschaft beschlossen hatte, und das war von grundsätzlicher Bedeutung: u. a. die Beschleunigung des Zollabbaus (3. Mai 1960), die schnelle Realisierung gemeinsamer Agrarpolitik durch die Verkürzung der Übergangszeit (14. Januar 1962), schließlich durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes, wonach *Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht* rangiert (15. Juli 1964).

All das löste die bundesdeutsche Agrarpolitik mehr oder weniger stark aus ihrer traditionell nationalen Orientierung heraus, schob manches dringende Problem auf die lange Bank und führte zwangsläufig in der agrarpolitischen Öffentlichkeit der Bundesrepublik zu der Frage, welche Position der deutschen Landwirtschaft im europäischen Gesamtrahmen überhaupt zukommen würde. Schwarz hatte nie einen Zweifel darüber aufkommen lassen, daß die Rahmenbedingungen für eine reibungslose Agrar-Integration ungünstig waren; er sprach sich nicht generell gegen Agrar-Europa aus, sondern lediglich gegen seine übereilte, überwiegend außenpolitisch motivierte und primär bürokratische Realisierung.

Das Ministeramt wurde Schwarz mehr und mehr zur Bürde, denn überall sah er sich einer massiven Kritik ausgesetzt: in der Regierung Erhard, in Brüssel, gegenüber prominenten Agrarwissenschaftlern (im Zusammenhang mit dem umstrittenen „Professorengutachten“ 1962) und der organisierten Bauernschaft. Der „Fall von Brüssel“ 1964 hing ihm noch lange an. Manche Kritik, wie die an seiner vermeintlich bedingungslosen Parteilichkeit zugunsten des Deutschen Bauernverbandes, klingt heute überspitzt. Nach sechsjähriger Zugehörigkeit zum Deutschen Bundestag und nach sechs problemreichen Amtsjahren hatte Schwarz „seine Pflicht für das Vaterland“, wie er sich einmal ausdrückte, getan. Er schied in Resignation, wohl hauptsächlich wegen der agrarpolitischen Zukunft Europas. Schwarz, der hochsensible Politiker, hatte ein schweres „Erbe“ zu verwalten gehabt; daß er hierbei nicht immer im Sinne eines generellen Kompromisses erfolgreich war, lag an den ungünstigen Ausgangsbedingungen seiner Ministertätigkeit, die auch einem anderen Politiker an seiner Stelle Komplikationen bereitet hätten.

IV. Hermann Höcherl (1965—1969): Auf dem Weg zu einer neuen Agrarkonzeption

Bei der Suche nach einem geeigneten Nachfolger für Werner Schwarz sind „viele Namen“ genannt worden. Daß schließlich Hermann Höcherl zum Hauptkandidaten wurde, beruhte in erster Linie auf der Initiative seines Vorgängers, der sich über die Aussichten seines Vorschlags zuvor bei führenden Verbandspolitikern versichert zu haben schien. Der neue Ernährungs- und Landwirtschaftsminister sollte vor allem aus Gründen des regional-konfessionellen Proporz wieder einmal aus Süddeutschland kommen. Höcherl gehörte als CSU-Mitglied dem Bundestag seit 1953 an und fungierte seit November 1961 als Bundesinnenminister. Den Wechsel in das fremde Ressort quittierte die politische Öffentlichkeit mit Überraschung. Der Deutsche Bauernverband erwartete von ihm „eine harte und gradlinige Politik“ in Brüssel sowie eine stärkere Position gegenüber dem Bundeswirtschaftsminister, der für EWG-Fragen zuständig war⁶⁹).

Die Einsetzung eines neuen Landwirtschaftsministers bedeutete zunächst keinen Bruch mit der Politik des Vorgängers. Für die programmatische Kontinuität sorgte die Ministerialbürokratie, die sich zum Teil aus hervorragenden Experten für die verschiedensten Sachgebiete zusammensetzte. Höcherl besaß bei seiner Amtsübernahme erwartungsgemäß kein fertiges Programm; erst 1969 faßte er seine Vorstellungen in einem pointierten Bericht zur agrarwirtschaftlichen Lage in der Bundesrepublik und darüber hinaus zusammen⁷⁰).

Gleich am Anfang seiner Amtstätigkeit sah sich Höcherl in die Lage versetzt, die Regierung Erhard vor den Angriffen des Deutschen Bauernverbandes wegen der nicht eingehaltenen Versprechungen zur Stabilisierung des Agrargefüges in Schutz zu nehmen. Bald legte er das Image des „agrarpolitischen Neulings“ ab. Er ging in seinen agrarpolitischen Überlegungen von der festen Annahme aus, daß man in den eigenen europäischen Bereichen eher eine „Gefahr des Mangels als des Überflusses“ haben würde⁷¹), wogegen der beste Schutz nur in der Landwirtschaft selbst liege: Die Bauern — selbst die Kleinbauern — sollten nicht in andere Berufsgruppen abwandern, sondern es müßten Voraussetzungen für ihr Verbleiben im Agrarsozial- und Wirtschaftsgefüge geschaffen werden; dementsprechend sah Höcherl in der

Agrarpolitik primär den staatlichen Einsatz zur Lösung nicht nur eines ökonomischen, sondern ebenso sehr eines sozialen, siedlungspolitischen und Raumordnungsproblems.

Hierin vertraute er weniger den traditionellen Konzepten seiner Vorgänger, als vielmehr den abstrakten „Modellen“ der Agrarwissenschaftler⁷²). Im Gegensatz zu seinen Vorgängern verdient Höcherl das Prädikat: der „Theoretiker“. Anders als bei Schwarz schien sich sein Verhältnis zu den Vertretern der universitären Agrarwirtschaftslehre entspannt zu haben, denn er hielt es für nützlich, „auf die von der Wissenschaft seit langem analysierten Zusammenhänge zwischen volkswirtschaftlichem und agrarwirtschaftlichem Wachstum zurückzugreifen“. Vor allem schien er Heinrich Niehaus, Arthur Hanau, Roderich Plate und Emil Woermann zu vertrauen⁷³).

Ob Landwirtschaftspolitik effektiv durchzusetzen war, daran zweifelte Höcherl wegen des relativen Zurückbleibens des Agrarsektors gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen offensichtlich. Agrarpolitik schien sich für ihn aus der Synthese von Interessen der Produzenten, der Verbraucher und des internationalen Warenaustauschs zu ergeben. Die Rolle des Staates sollte dabei eher zurückhaltend sein, „denn es kann kein befriedigendes Ziel eines Wirtschaftsbereiches sein, auf Dauer unter staatlicher Bevormundung zu leben und dabei allmählich in die Situation eines wirtschaftspolitischen Reservats zu gelangen“⁷⁴).

Das Agrarprogramm 1968

Höcherls Name verbindet sich vor allem mit dem Agrarprogramm vom Juli 1968, das seit Frühjahr desselben Jahres vor einer Gruppe jüngerer Mitarbeiter des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Kooperation mit Agrarwirtschaftstheoretikern („Völkenroder Kreis“) erarbeitet, im Juni 1968 im Bundeskabinett in seinen Grundzügen diskutiert, gebilligt und dann veröffentlicht wurde. Parallel dazu veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium ein regionales Wirtschaftsprogramm. Beide Programme dienten einem Kabinettsbeschuß als

⁷²) BMELF-Informationen, Nr. 3, vom 15. 1. 1968, S. 7.

⁷³) H. Höcherl (Anm. 70), S. 57; H. Niehaus, Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft, Stuttgart 1957; A. Hanau, Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Agrarwirtschaft, 7 (1958), S. 1—15; R. Plate/E. Wörmann, Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft, in: Agrarwirtschaft, Sonderheft 14, um nur auf einige wichtige Beiträge hinzuweisen.

⁷⁴) H. Höcherl (Anm. 70), S. 55.

⁶⁹) H. Höcherl, in: DBK, 18 (1965) 20, vom 31. 10., S. 233; weitere Einzelheiten verdanke ich einer Mitteilung des Bundesministers a. D. Hermann Höcherl vom 15. 3. 1986.

⁷⁰) H. Höcherl, Die Welt zwischen Hunger und Überfluß, Stuttgart 1969.

⁷¹) Aussprache mit H. Höcherl, in: DBK, 18 (1985) 22, vom 30. 11., S. 261.

Grundlage weiterer strukturpolitischer Maßnahmen⁷⁵⁾.

Das Gesamtkonzept stand in engem Zusammenhang mit einer dreifachen Herausforderung des Landwirtschaftsministeriums: Da waren zunächst die strukturpolitischen Vorschläge des Vizepräsidenten der EWG-Kommission, Sicco Mansholt, dazu kam das Agrarprogramm des Deutschen Bauernverbandes vom Februar 1968 und schließlich der sich unter den Bauern ausbreitende kollektive Unmut, in den sich auf eigentümliche Weise die Studentenunruhen in den Städten mischten. Wenige Tage bevor Höcherl im Plenum des Bundestages sein Agrarprogramm vorlegte (25. Juni), hatte der Deutsche Bauernverband am 15. Juni 1968 seine „Leitsätze zur Strukturpolitik“ veröffentlicht. Das entsprach einem absichtsvollen politischen Timing⁷⁶⁾.

Mit welchen Mitteln sollte die propagierte Infrastrukturpolitik realisiert werden? Höcherl stellte Preisanhebungen vage in Aussicht, befürwortete eine „aggressive Absatzpolitik“ auf neuer institutioneller Basis, prophezeite den „vollständigen oder teilweisen Übergang von Landwirten mit unzureichender Existenzgrundlage in einen außerlandwirtschaftlichen Beruf“. In diesem Punkt revidierte er seine eigenen ursprünglichen Aussagen über ein größtmögliches Verbleiben der Bauern im traditionellen Gesellschafts- und Wirtschaftsmilieu und näherte sich den spektakulären Reformabsichten Mansholts. Mansholt betrieb zur Bekämpfung des allgemeinen Produktionszuwachses eine Agrarpolitik des Schrumpfens, wonach bis 1980 etwa 4—5 Millionen Hektar, das waren 5—7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche der europäischen Agrargemeinschaft, „aus der Bewirtschaftung genommen“ und anderen Verwendungszwecken zugeführt werden sollten.

Schließlich ergänzte Höcherl sein Programm mit einem regionalen Entwicklungsplan, u.a. durch die Förderung von Fremdenverkehrseinrichtungen und den Bau von Atomkraftwerken. In betriebsstruktureller Hinsicht bewegten sich Höcherls Pläne ganz im Rahmen dessen, was Heinrich Lübke und Werner Schwarz intendiert und teilrealisiert hatten: Flurbereinigung, Aufstokkung, Hofsanierung und ländliche Sozialpolitik. Er propagierte sein Programm jedoch ohne Illusionen: Es würde der Landwirtschaft keine kurzfristigen Einkommensverbesserungen bringen, ihr dagegen aber „schwerwiegende Umstellungen“ zumuten⁷⁷⁾.

Der Deutsche Bauernverband lobte zwar das Gesamtkonzept und seine positiven Ansatzpunkte,

⁷⁵⁾ Ebd., S. 99.

⁷⁶⁾ DBK, 21 (1968) 11, S. 125—131; BMELF-Informationen, Nr. 26 a, vom 26. 6. 1968, S. 1—15.

⁷⁷⁾ BMELF-Informationen, Nr. 26 a, vom 26. 6. 1968, S. 1—15, und H. Höcherl (Anm. 70), S. 102—148.

zumal es dazu angetan zu sein schien, das innenpolitische Klima in der Bundesrepublik zu verbessern, aber er warnte auch vor den Lücken des Programms und vor der um sich greifenden Staatsverdrossenheit unter den Bauern. Höcherl und seinen neuen Staatssekretär, Fritz Neef⁷⁸⁾, bedachten die Verbandspolitiker mit massiver Kritik an Details des Programms, vor allem in preispolitischen Fragen. Die schärfsten Reaktionen rief jedoch der Plan des Bundeswirtschaftsministers Karl Schiller hervor, der sich unter regionalpolitischen Aspekten in mehr oder weniger deutlicher Anlehnung an Mansholts Vorstellungen für das Ausscheiden von ca. 1 Million Vollarbeitskräften aus der bundesdeutschen Landwirtschaft aussprach⁷⁹⁾.

Höcherls Zukunftsperspektive

Vom Programm her betrachtet sollte die deutsche Agrarwirtschaft der siebziger Jahre einen Wandel im Sinne verstärkter „Industrialisierung“ erfahren und künftig folgende Merkmale tragen:

— Erstens sollten ihre Produkte mit gesetzlichen Mitteln und hohem Finanzaufwand optimaler als je zuvor vermarktet werden;

— zweitens sollten für abwanderungswillige Bauern nach Schillers Regionalprogramm, das bis 1980 die Schaffung von ca. 20 000 neuen gewerblichen Arbeitsplätzen pro Jahr vorsah, neue Erwerbsmöglichkeiten in außerlandwirtschaftlichen Bereichen geboten werden;

— drittens sollten gehobene Betriebsgrößen mit vermehrtem Kapitaleinsatz (pro landwirtschaftlicher Arbeitskraft bis zu 300 000 DM) entstehen;

— viertens setzte die staatliche Agrarpolitik vermehrt auf die Entwicklung der Vollerwerbsbetriebe zu Lasten der Nebenerwerbslandwirtschaft;

— fünftens wurde die „Eingangsschwelle“ für die Förderung der Betriebe höher gesetzt, was sich zweifellos zum Nutzen der ohnehin prosperierenden Großbetriebe ausgewirkt hätte;

— sechstens setzte Höcherl auf die vermehrte Bereitschaft der Bauern zu überbetrieblicher Kooperation.

Höcherls Agrarpolitik hinterläßt — wie die zweite Hälfte der sechziger Jahre allgemein — den Eindruck eines Bruchs mit dem Bisherigen. Einerseits bemühte sich Höcherl um die Harmonisierung nationaler und europäischer Interessen und suchte konstruktiv nach Mitteln zur Lösung des struktu-

⁷⁸⁾ Dr. Fritz Neef, geb. 1913, seit 1949 im Bundeswirtschaftsministerium, dort ab 1962 Leiter der Montanabteilung, seit 1963 dort Staatssekretär, u. a. mit Aufgaben der europäischen Wirtschaftskooperation vertraut. Neef löste Hütebräuer am 1. 2. 1968 ab.

⁷⁹⁾ Aus der Fülle der kritischen Stellungnahmen hierzu: E. Rehwinkel, Die Durchsetzung des Agrarprogramms, in: DBK, 21 (1968) 14, vom 31. 7., S. 161—162.

rellen Agrarprobleme wie seine Amtsvorgänger auch. Andererseits stellte er jedoch die Weichen in eine Agrarentwicklung, die das Vorzeichen des belastenden Überflusses bis heute trägt. Die in Höcherls scharfsinniger Analyse „Die Welt zwischen Hunger und Überfluß“ (1969) entworfene Zukunftsperspektive der deutschen Landwirtschaft löst beim heutigen Betrachter wegen ihrer

optimistischen Grundstimmung zwangsläufig Erstaunen aus. Es wäre aber verfehlt, dem Autor das Krisenbewußtsein der Zeitgenossen von heute zu unterstellen. Die Warnzeichen seit Mitte der sechziger Jahre waren in der Tat noch nicht groß genug, um die Grenzen des Staatsinterventionismus, der Finanzierung und des Wirtschaftswachstums realistischer einzuschätzen.

V. Josef Ertl (1969—1983):

Agrarpolitik im Spannungsfeld deutscher und europäischer Interessen

Der Nachfolger Höcherls fand ein problemreiches Arbeitsfeld vor; es reichte „von der Politik des ‚Leeren Stuhles‘ in der EWG durch Frankreich 1965 über Haushaltsschwierigkeiten bis zur Getreidepreissenkung 1967 und der Rezession mit ihren Folgen“⁸⁰). Bahnte sich mit der sozial-liberalen Koalition eine agrarpolitische Wende in der Bundesrepublik an? Obwohl Höcherl eindrucksvoll unter Beweis gestellt hatte, daß das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nicht unbedingt von einem „gelernten“ Landwirt verwaltet werden muß, wenn der engere Mitarbeiterstab aus erstklassigen Spezialisten besteht, ging das Amt im Falle des aus Bayern stammenden Diplomlandwirts Ertl wieder an einen Fachmann. Das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes erhoffte sich von ihm einen „guten Anwalt“ der Landwirtschaft in der SPD-FDP-Koalition, der überzeugt das Ziel verfolgt, „daß es auch in der Industriegesellschaft einen bäuerlichen selbständigen Betrieb geben muß“.

Ertl und seine Staatssekretäre (Hans-Dieter Griesau, Hans-Jürgen Rohr ab 1973 und Georg Gallus ab 1977) signalisierten von Anfang an eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit, insbesondere mit Bauernverbands-Präsident Constantin Frhr. von Heereman, der gleich zu Beginn seines Amtsantritts der neuen Bundesregierung eine loyale Haltung des Verbandes angekündigt hatte⁸¹). Trotz manchen verbalen Schlagabtauschs zwischen dem Minister und dem Deutschen Bauernverband blieb das anfängliche Vertrauensverhältnis die gesamte Amtsperiode Ertls hindurch nahezu ungetrübt. Der neue Minister ließ in seinen Verlautbarungen erkennen, daß er sich zur Agrar- und Europa-Politik seines Vorgängers bekannte und auf dessen Vorarbeiten in Bonn und Brüssel aufbauen würde. Dabei ergaben sich zwangsläufig zwei Hauptschwerpunkte: die Fortführung des *Anpassungsprozesses* des Agrarwirtschaftsgefüges

an das nationale Industriegewirtschaftsgefüge durch eine spezifische „Gesellschaftspolitik“ für den ländlichen Raum sowie die Forcierung des *europäischen Integrationsprozesses* über die sechs Gründerstaaten hinaus in einer Weise, daß die Agrarpolitik nicht zum „Sprengstoff des Einigungswerkes“ wird⁸²).

Die Alternative „Wachsen oder Weichen“ in den siebziger und achtziger Jahren

In den siebziger Jahren wurde der langfristige Strukturwandel des landwirtschaftlichen Produktionsbereichs Gegenstand einer sehr heftigen Kontroverse zwischen Agrarpolitikern, -wissenschaftlern und -praktikern. Ertl hatte sich von vornherein auf den strukturellen Wandel der Landwirtschaft einzustellen, den seit 1974/75 nicht mehr ein rapider Verlauf wie ehemals kennzeichnete, zumal die prekäre Arbeitsmarktlage die Bereitschaft zum Wechsel der beruflichen Tätigkeit unter den Bauern merklich dämpfte. Tendenziell verlief zwischen 1970 und 1983 die Entwicklung der Betriebsgrößen-Klassen zugunsten der Betriebe über 20 Hektar sowie der Voll- und Nebenerwerbsbetriebe zu Lasten der Zuerwerbsbetriebe bei stark schrumpfendem Anteil der vollbeschäftigten familieneigenen und ständig beschäftigten familienfremden Arbeitskräften⁸³).

Ertl gilt bei seinen eifrigsten Kritikern als Verfechter einer widersinnigen Strukturpolitik, bei der — wie z. B. Hermann Priebe betont — „die alte Großbauernideologie“ durchgekommen sei⁸⁴). Tatsache ist jedoch, und dafür gibt es eine Fülle von Belegen, daß Ertl nie versucht hat, der mittelständischen Landwirtschaft auf der Basis der Familienarbeitsverfassung vorsätzlich und mit einer ideologischen Zwecksetzung die Existenzberechtigung zu nehmen. Er teilte vielmehr

⁸⁰) BMELF-Informationen Nr. 43 vom 27. 10. 1969, S. 1.

⁸¹) DBK, 22 (1969) 20, vom 31. 10., S. 233; BMELF-Informationen, Nr. 43, vom 27. 10., S. 9, Nr. 7 vom 16. 2. 1970, Nr. 4 vom 22. 1. 1973, S. 1 u. 7.

⁸²) BMELF-Informationen, Nr. 43, vom 27. 10. 1969, S. 8, und Nr. 42 vom 15. 10. 1969, S. 1; siehe auch: J. Ertl, Agrarpolitik ohne Illusionen, Bonn 1985, passim.

⁸³) BMELF-Informationen, Nr. 6, vom 7. 2. 1983, S. 14—19, und I. Kiechle, ... und grün bleibt unsere Zukunft, Stuttgart 1985, S. 46—48, 50.

⁸⁴) H. Priebe (Anm. 19), S. 85.

mit Staatssekretär Gallus die Befürchtung, daß auf die bäuerliche Landwirtschaft Gefahren zukommen würden, die infolge der engen Verzahnung von Struktur- und Preispolitik unter nationalwirtschaftlichem Aspekt, also von Bonn aus nur marginal zu beeinflussen sei. „Monostrukturen“ auf dem Lande lehnte Ertl nachdrücklich ab, befürwortete statt dessen eine „möglichst große Vielfalt von Existenzformen im Voll-, Zu- und Nebenerwerb“ und favorisierte die „Entwicklungsfähigkeit“ anstelle der „Bedürftigkeit“ der Betriebe.

Ertl setzte mit seiner Strukturpolitik primär *ökonomische*, erst danach *soziale Akzente*. Hierin unterschied er sich wohl am deutlichsten von seinem Nachfolger. Der Sinn seiner Politik lag darin, die fortschreitende Konzentration in der Produktion aufzuhalten und die „Entwicklung zu immer größeren Einheiten ohne Bindung an die Fläche auf ein Minimum zu reduzieren“.

Ein schneller Erfolg war nicht zu erwarten, nachdem Ertl mit seiner Politik des Eindämmens großer Produktionspotentiale erst in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre mit Nachdruck begann. Spätestens seit den Strukturrichtlinien der EG-Kommission vom 29. April 1970 traf Ertl strukturpolitische Entscheidungen nicht mehr allein. Das dichte Neben- und Ineinander von deutschen und europäischen Kompetenzen macht eine ausgewogene Beurteilung unter nationalwirtschaftlichem Aspekt nahezu unmöglich. Die agrarpolitischen Grenzen zwischen Bonn und Brüssel begannen immer mehr zu verschwimmen und gestatten unter zeithistorischem Aspekt strenggenommen keine kritische Bestandsaufnahme der strukturpolitischen Perspektiven Ertls.

Seit den frühen siebziger Jahren wurde die bundesdeutsche Strukturpolitik um die europäische Dimension erweitert; sie lag fortan nicht mehr auf einer nationalen und einer internationalen Ebene getrennt, sondern auf einer gemeinsamen Ebene. Damit rückte die Wechselwirkung deutscher und europäischer Agrarstrukturpolitik noch stärker als zuvor in den Mittelpunkt wissenschaftlichen Interesses, und es stellt sich die Frage, ob nicht gerade die klein- und mittelbäuerliche Landwirtschaft der Bundesrepublik von den Hilfsmaßnahmen der kleinstrukturierten Gebiete West- und Südeuropas mitprofitierte. Zweifellos beeinflusste die EG-Kommission deutsche Strukturverhältnisse mit: Allein zwischen 1973 und 1976 entfielen von den ca. 55 000 Betriebsentwicklungsplänen immerhin 41% auf die Bundesrepublik, und zwar

weitgehend in der Größenklasse von 20—50 Hektar.

Die staatliche Strukturpolitik befand sich auf Dauer in einem Zielkonflikt nicht nur zwischen Bonn und Brüssel, sondern auch in der Bundesrepublik zwischen Regierung, Deutschem Bauernverband und Agrarwissenschaft. Ertl fühlte sich zuweilen zwischen den Stühlen sitzend und mußte immer wieder energisch seine Politik verteidigen. Der Streit drehte sich vor allem um vier Fragen:

1. Dient die Strukturpolitik als Ersatz für Preispolitik?
2. Sollte gezielt oder global gefördert werden?
3. Sollte die Strukturpolitik auf bestimmte Betriebsgrößen gerichtet sein?
4. Liegt die Priorität bei der sozialen oder bei der wirtschaftlichen Ausrichtung der Strukturpolitik⁸⁵⁾?

Ertl versuchte zwar, die strukturpolitischen Konsequenzen der Preispolitik in engen Grenzen zu halten, er kam jedoch gegen einen *generellen Trend* nicht an. Im Gegensatz zum Deutschen Bauernverband und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion beharrte Ertl auf gezielter Förderung und lehnte damit den „bayerischen Weg“ des „Gießkannen“-Prinzips ab. Der Nebenerwerb spielte in seiner Zukunftsperspektive nur eine Randrolle, womit er unter seinen Kritikern die Vorstellung der großbetrieblichen Landwirtschaft „2000“ in Gestalt von „Agrarfabriken“ heraufbeschwor⁸⁶⁾.

Ertls Ziel stellte jedoch bei näherem Hinsehen nicht die „Agrarfabrik“ dar. Der sogenannte „holländische Weg“, der 1981/82 etwa 64% der Milchvieh haltenden und 83% der Schweine erzeugenden Betriebe die Existenz gekostet hatte, schien ihm in eine Sackgasse zu führen, die schon aus innenpolitischen Gründen zu vermeiden war. An Vorschlägen zur Abänderung der Politik Ertls hat es zu keiner Zeit gefehlt; sie kamen, wie im Mai 1982, aus der damaligen Bundesregierung selbst, aber auch aus der Wissenschaft und den Bundesländern. Daß sie sich innerhalb kurzer Frist nur begrenzt als durchführbar erwiesen, unterstreicht die zunehmende Erstarrung eines noch in den fünfziger und sechziger Jahren flexiblen agrarpolitischen Instrumentariums. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern wird man Ertl wohl am besten gerecht, wenn man ihm das Prädikat des „Pragmatikers“ gibt.

⁸⁵⁾ R. Schnieders, Strukturpolitik an der Wende, in: DBK, 30 (1977) 10, S. 318.

⁸⁶⁾ G. Thiede, Europas grüne Zukunft, Düsseldorf 1975.

VI. Ignaz Kiechle (ab Frühjahr 1983): Auf der Suche nach agrarpolitischen Alternativen

Nach den Neuwahlen auf Bundesebene 1983 ging das Agrarressort von der FDP an die CSU über. Ignaz Kiechle gehört dem Deutschen Bundestag seit 1969 an und ist seit 1976 Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der CDU/CSU-Fraktion. Er gehörte zu den hartnäckigsten und zugleich konstruktivsten Kritikern Ertls, mit dem ihn die berufliche Herkunft aus der praktischen Landwirtschaft verbindet. Der Freidemokrat Georg Gallus verblieb weiterhin im Amt des Staatssekretärs, während mit Wolfgang von Geldern der zweite Staatssekretär aus der CDU Niedersachsens kommt⁸⁷).

Stärker als sein Vorgänger setzt Kiechle den agrarpolitischen Akzent auf vier Bereiche: auf die Erhaltung einer bäuerlichen, auch kleinbäuerlichen Landwirtschaft, auf den Abbau der kostspieligen Überproduktion, auf die Stabilisierung des Marktordnungssystems der Agrargemeinschaft und auf die Harmonisierung des Widerspruchs zwischen Landtechnik und Umwelt. Wie er die gegenwärtige Lage der Landwirtschaft sieht und welche agrarpolitischen Alternativen er für möglich hält, brachte er in seinem 1985 veröffentlichten Buch „... und grün bleibt unsere Zukunft“ pointiert zum Ausdruck. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern denkt Kiechle viel stärker in *agrarihistorischen Kategorien*, was zu der Hoffnung berechtigt, daß er den langfristigen Vorbelastungen der deutschen Agrarwirtschaft und -gesellschaft in seinen Planungen mehr Rechnung zu tragen beabsichtigt.

Gegenüber Agrar-Europa zeigt sich Kiechle eher zurückhaltend als optimistisch, ohne dabei die Renationalisierung der Agrarpolitik zu favorisieren. Drei *Grundmängel der Europäischen Agrargemeinschaft* hält er mehr oder weniger deutlich für irreparabel:

1. Den Mangel ihrer unzureichenden institutionellen Bindung durch das Europäische Parlament;
2. die Belastung der Agrarpolitik durch Integrationsdefizite in anderen Politikbereichen (z. B. Haushalts- und Steuerpolitik);
3. die Kostspieligkeit der Agrarmarktorganisation bis hin zur finanziellen Erschöpfung der Eigenmittel der Gemeinschaft.

⁸⁷) BMELF-Informationen, Nr. 14, vom 5. 4. 1983, S. 9—10, und DBK, 30 (1981) 4, S. 26.

Kiechle macht kein Hehl daraus, daß Europa heute mehr ernüchtert als Sympathisanten mobilisiert, denn die Brüsseler Agrarszene sei für Außenstehende völlig verwirrend. Selbst für einen sachkundigen Beobachter sei das Zustandekommen mancher Entscheidungen nur schwer nachvollziehbar⁸⁸). Brüssel erscheint für Kiechle als Hort fortwährender Enttäuschung über ein Gemeinschaftswerk, das einst hoffnungsvoll begann und heute wegen konkurrierender Ziele und Interessen nicht mehr zu rationalen Entscheidungsprozessen gelangen kann. Demzufolge dürfte dem amtierenden Ernährungs- und Landwirtschaftsminister die Gemeinschaftspolitik eher Pflicht als Neigung bedeuten.

In der bäuerlichen Massenbasis der Bundesrepublik sieht sich Kiechle mitunter heftigen Angriffen ausgesetzt, weil er sich im Gegensatz zu seinem Vorgänger die „Bürde des Überschusses“ zu verteilen gezwungen sieht. Stärker noch als Ertl fühlt sich Kiechle vor die Aufgabe gestellt, „den wachsenden Ansprüchen der Gesellschaft an eine gesunde und qualitativ hochwertige Ernährung, dem zunehmenden Ökologiebewußtsein und dem Tierschutz (einen) höheren Stellenwert einzuräumen“⁸⁹).

Eine endgültige Beurteilung der Erfolgsaussichten seiner neuen agrarpolitischen Konzeption erscheint heute noch nicht möglich. Kiechle wird sich, wenn ausreichend Zeit vergangen ist, an seinen selbstgewählten Zielvorstellungen messen lassen müssen: an der Erhaltung leistungsfähiger Familienbetriebe, an der Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Agrarmarktes, am Abbau der Konzentrationstendenzen im Produktionsbereich, an der Sicherung des sozialen Status der Bauern sowie am Abbau der Umweltbelastungen durch die hochtechnisierte Landwirtschaft. Kiechle hat zweifellos ein schweres agrarpolitisches „Erbe“ übernommen; viel weniger als bei seinen Vorgängern stehen ihm zu seiner Bewältigung erprobte Krisenkonzepte der Vergangenheit zur Verfügung. Er verwaltet ein Ressort, das von Problemen überhäuft ist, zu deren Lösung zum Teil ganz neue Wege erst noch gefunden werden müssen.

⁸⁸) I. Kiechle (Anm. 83), S. 106.

⁸⁹) Ebd., S. 116.

VII. Ausblick: Die Zwänge moderner Agrarpolitik und die Landwirtschaft im Jahr 2000

Um einen Ausblick zu wagen, verleugnet der Historiker für einen Moment sein traditionelles Metier, das der rückwärtsgewandten Prophetie, und nähert sich der risikoreichen Spekulation, zu der die Auseinandersetzung mit der Lage der deutschen und europäischen Landwirtschaft über vier Jahrzehnte seit Kriegsende verlockt.

In welche Richtung hin wird sich das heutige Agrarwirtschaftssystem unter dem langfristigen Einfluß bereits erkennbarer Wandlungstendenzen entwickeln? Die Agrarpolitik der kommenden Jahre richtet sich auf ein traditionsbeladenes Wirtschaftsgefüge, dessen gesellschaftliche Trägergruppen folgende fünf Erfahrungen von tiefer Prägekraft gemacht haben: Da war, *erstens*, das Trauma des Massenhungers 1944 bis 1948, *zweitens* die zunächst ideologisch und finanziell forcierte, im Zweiten Weltkrieg jedoch steckengebliebene Modernisierung des „Bauerntums“, *drittens* die rigorose Beseitigung des bäuerlichen Mittelstandes in der DDR nach 1949, *viertens* der seit der Weltwirtschaftskrise 1929/30 vollentwickelte Staatsinterventionismus und *fünftens* die Westintegration seit der Ära Adenauer. Jede Änderung des solchermaßen geformten Kurses der Agrarpolitik — die Unterproduktion, der Abbau der Modernisierung, die Beseitigung des bäuerlichen Familienbetriebes, mehr „Staat“ und eine Renationalisierung — würde die grundlegenden historischen Erfahrungen in Frage stellen und die bäuerliche Gesellschaft höchstwahrscheinlich in eine politische Irritation stürzen.

Unbestritten bleibt die historische Leistung der westdeutschen Bauern, die spätestens seit 1955 den Massenbedarf überwiegend aus eigener Produktion befriedigten — und das in einer hierzulande nie gekannten Warenviefalt und -qualität. Aber seit einigen Jahren leidet die deutsche Landwirtschaft (wie die der meisten EG-Staaten auch) an einem bislang unbekanntem Defekt: am Überfluß der Erzeugnisse aller Art. Vom Idealziel landwirtschaftlicher Tätigkeit, der rentablen Erzeugung preisgünstiger und qualitativ hochwertiger Nahrungsgüter bei schonendem Umgang mit belebter und unbelebter Natur, scheinen die Bauern heute mehr denn je entfernt zu sein. Der Überfluß gerät immer mehr zur finanziell-politischen Bürde, weil beispielsweise die Lagerkosten nicht-abgesetzter Agrarprodukte inzwischen Summen verschlingen, die sich unserer Vorstellungskraft nahezu entziehen. Die gefüllten Silos täuschen zudem über die prekäre Einkommenssituation der Bauern insgesamt hinweg: Ein Drittel der 360 000 Vollerwerbsbetriebe in der Bundesrepublik wirtschaftet mangels Betriebsgewinnen auf Eigenkapitalbasis, ferner herrscht in der Landwirtschaft verdeckte Arbeitslosigkeit, die Landwirtschaft ist

überdies in ihrer Betriebsführung personell überaltert und zunehmend nachwuchslos. Das langjährige Produktionsoptimum zieht mehr und mehr die Umwelt in Mitleidenschaft. Die bäuerliche Verbandsbasis ist zum Teil desillusioniert, weil sie den vermeintlichen oder tatsächlichen Zick-Zack-Kurs in Bonn und Brüssel nicht mehr überschauen kann, weil darüber hinaus Massentaktionen die traditionelle Verbandsdisziplin tangieren, jedoch in ihrer beabsichtigten Wirkung auf die öffentliche Meinungsbildung schwach bleiben. Die Bauern spüren sehr deutlich, daß sie politisch, gesellschaftlich und materiell in der fortschreitenden Industriegesellschaft ein Randdasein führen werden.

Die *Europäische Gemeinschaft* befindet sich an einem krisenhaften Wendepunkt ihrer Geschichte; die gewaltigen Summen zur Verwaltung der Überschüsse empfindet beispielsweise EG-Kommissar Franciscus Andriessen als Anomalie. Das seit einiger Zeit vorliegende „Grünbuch“ der EG soll in den Partnerstaaten eine Diskussion mit dem Ziel einer agrarpolitischen Reform großen Stils voranbringen, aber noch ist das Echo schwach. Neben dem prekären Verhältnis von Markt und Finanzhaushalt der Gemeinschaft steht ihre Strukturpolitik zur Debatte.

In diesem Punkt befinden sich die Gemeinschaftsaufgaben besonders im Widerspruch, weil die zentralistische Strukturpolitik auf regionale Besonderheiten nur in sehr beschränktem Maße Rücksicht nimmt. Aber die regionalen Unterschiede in der europäischen Landwirtschaft sind zu groß, um von einer Zentralbehörde nach einheitlichen Richtlinien verwaltet zu werden. Die Erkenntnis, daß beispielsweise niedersächsische Großbauernhöfe und sizilianischer Kleingrundbesitz mit ihren stark unterschiedlichen Bedürfnissen nicht auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind, scheint sich in Brüssel immer mehr durchzusetzen, so daß eine tendenzielle *Rationalisierung* der gemeinschaftlichen Strukturpolitik im Bereich der Möglichkeit liegt, während die Preis- und Marktpolitik weiterhin nach einheitlichen Kriterien verwaltet werden soll. Ein über diese Bereiche hinausgehender „Rückzug aus Brüssel“ dürfte seit der Süderweiterung der EG mehr denn je unwahrscheinlich sein. Ebenso dürften sich nicht die Hoffnungen erfüllen, daß eine Entflechtung Agrar-Europas automatisch weniger Bürokratie und Protektionismus bedeuten würde.

Heftige Diskussionen drehen sich auch um die Ziele und Konsequenzen der *Strukturpolitik*. Die Vision Mansholts einer großbetrieblichen und hochtechnisierten Agrarwirtschaft mit gewerblichem Charakter scheint zumindest in der Absicht der Verantwortlichen wohl für immer der Vergan-

genheit anzugehören. Wie die strukturpolitische Praxis in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft aussieht, steht hingegen auf einem anderen Blatt. Die Pläne zur Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft tragen ihrem Übergewicht in Europa Rechnung, denn immerhin arbeiten in den 6,7 Millionen europäischen Betrieben 14 Millionen Menschen, von denen 94% Familienarbeitskräfte sind. Eine auf die Erhaltung des „bäuerlichen Familienbetriebes“ gerichtete Strukturpolitik stößt jedoch infolge der historischen Unterschiede immer wieder auf Definitionsprobleme und bereitet der mit abstrakten Modellen arbeitenden Agrarverwaltung und -wissenschaft erhebliche Schwierigkeiten.

Während die Alternative „Bauernhof oder ‚Agrarfabrik‘“ an Brisanz verloren hat, hält vor allem in der Bundesrepublik die Kontroverse weiter an, welchem *Betriebstyp* die Zukunft gehören sollte: der Vollerwerbs- oder der Nebenerwerbslandwirtschaft? Mehr und mehr legen staatliche Agrarpolitiker und -wissenschaftler jedoch den Akzent auf die Förderung des landwirtschaftlichen *Nebenerwerbs*; insbesondere Hermann Priebe sieht in der „Einkommenskombination oder Mehrfachbeschäftigung eine Zukunftsform der Landwirtschaft in der hochentwickelten Wirtschaft“. Das letzte Wort darüber dürfte noch nicht gesprochen sein, solange die berufsständische Agrarpolitik immer noch von einer Mischung von Betriebsgrößen und -typen ausgeht, wie sie die deutsche Agrarentwicklung seit mehreren Jahrhunderten nun einmal hervorgebracht hat. Überdies erscheint es fraglich, ob agrarpolitische Intention und agrarwissenschaftliche Reflexion allein ausreichen, um dem primär von ökonomischen Bedingungen abhängenden Strukturwandel einen stärkeren Impuls in Richtung auf die Nebenerwerbslandwirtschaft zu geben.

Wie die europäische Landwirtschaft im Jahr 2000 aussehen wird, hängt nicht zuletzt von der *Preis- und Subventionspolitik* der Gemeinschaft ab, und die fördert stärker den Groß- als den Kleinbetrieb, solange die Einkommensbildung primär über den Preis verläuft. Die Preispolitik enthüllt am deutlichsten das Dilemma der europäischen Landwirtschaft, für dessen Überwindung keine eindeutigen und langfristig kalkulierbaren Alternativen in Sicht sind. Denn einerseits ist der Markt dirigismus kostspielig, so daß sich Subventionen und Wertschöpfung der Landwirtschaft fast die Waage halten, andererseits aber hätte die rigorose Umstellung auf das marktwirtschaftliche Prinzip hohe soziale Folgekosten, weil eine Preissenkung ein „Bauernsterben“ (Gerhardt Preuschen) größten Ausmaßes bedeuten würde. Die Preisanhebungen in der Vergangenheit gelten in aktuellen Diskussionen als Wurzel allen Übels: Sie provozierten die Überproduktion und regten zu überdimensionalisiertem Einsatz biologischer,

chemischer und technischer Mittel an, die den Naturhaushalt bedrohen. Notwendigerweise drehen sich alle *Reformvorschläge* hauptsächlich um das Preisproblem.

Seit der 1973 verstärkt einsetzenden Agrarkrise fühlen sich die für die staatliche Agrarpolitik Verantwortlichen einer immer härteren Kritik ausgesetzt. Kurzfristig wirkende Problemlösungen, die vor allem die berufsständisch organisierte Landwirtschaft von ihnen verlangt, können aber nicht gegeben werden, solange sich die Agrarwirtschaft in einem Spannungsfeld befindet, das von folgenden *Dualismen* beherrscht wird: Marktwirtschaft — Staatsinterventionismus, Großlandwirtschaft — Kleingrundbesitz, Gemeinschaftspolitik — nationale Agrarpolitik, Produktivitätspolitik — Umweltschutz.

Über die *Ansatzstellen* einer Reformpolitik, Preis und Menge, gibt es unterschiedliche Ansichten: Ob ein Preisrückgang automatisch produktionsdämpfend wirken würde, ist mindestens ebenso unsicher wie die Rolle kompensatorischer Ausgleichszahlungen des Staates an freiwillige Nicht-Produzenten. Darüber hinaus bedeutet die Quotenregelung, insbesondere in der Milchwirtschaft, automatisch mehr „Staat“. Als Ausweg diskutiert man die Flächenstillegung, den Alternativpflanzenbau (Leguminosen, Faserpflanzen), höheren Qualitätsstandard der erzeugten Nahrungsgüter und den Einkommenstransfer für landschaftspflegende Bauern. Aber noch bevor diese Vorschläge in ihrer praktischen Auswirkung überprüft wurden, zeigen sich ihre Grenzen schon jetzt mehr oder weniger deutlich: Ob sich das Gros der deutschen und europäischen Bauern zu landschaftspflegenden „Staatsrentnern“ machen läßt, bezweifelt nicht nur der Deutsche Bauernverband; ob mehr Qualität automatisch die Wettbewerbschancen erhöht, ob der Alternativpflanzenbau auf lange Sicht profitabel bleibt und ob eine großdimensionierte Bodenstillegung auf Dauer finanzierbar sein wird, sind in der Tat ungelöste Fragen.

Radikale *Alternativen* sind nicht in Sicht, es sei denn, man stellt das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Gesamtgefüge der Bundesrepublik auf den Kopf. Ob sich ein Gleichgewicht am Markt und ein Gleichgewicht im Naturhaushalt nach den jüngsten — überzogen wirkenden — Forderungen einiger Reformer realisieren lassen, steht dahin. Der *zeithistorischen Agrarpolitik* stellt sich jedoch die Frage nach der Zukunft der Landwirtschaft anders: Gefordert wird eine Agrarpolitik, die nicht nur den Rückfall in die Zeit vor 1945 ausschließt, sondern die auch die Spannungen zwischen den nationalen Agrarsystemen in Europa beseitigt, die die Marktgegensätze in ihren Extremen mildert und die der Agrargesellschaft in ihrer modernen Konfiguration eine dauerhafte Existenz im industriellen Sozial- und Wirtschaftsgefüge garantiert.

Die permanente Krise als agrarpolitische Realität

Mutmaßungen über ungelöste Probleme

Unter Krisen im nationalökonomischen Sinn versteht man allgemein eine Depressionsphase in den wirtschaftlichen Wechsellagen. Die Agrarkrise ist ein spezieller Fall der allgemeinen Krise, wie man spätestens seit Wilhelm Abel — der sich mit diesen Zusammenhängen gründlich auseinandergesetzt hat — wissen sollte. Krisen hat es schon gegeben, bevor man mit Beginn der industriellen Revolution periodische Schwankungen in der Wirtschaftstätigkeit feststellen konnte.

Die Wissenschaft erkennt im Ablauf der Konjunktur lange, mittlere und kurze Wellen. Die Agrarkrisenproblematik ist vornehmlich unter dem Aspekt der langen Wellen (Kondratieffwellen) zu sehen. Für die Agrarkrise ist der Angebotsüberhang oder der Nachfragemangel typisch, und zwar in der längerfristigen Wirkung. Es gibt natürlich auch mittel- und kurzfristige Diskrepanzen zwischen Verbrauch und Erzeugung von Agrargütern — oft produktspezifisch begrenzt. Die längerfristige Version in der Abschwungphase der langen Wellen ist deshalb so tiefgreifend, weil wir hier dem Phänomen des Umschlags einer Konjunkturkrise in eine Strukturkrise begegnen.

Wenn über Agrarkrisen gesprochen werden soll, muß klar sein, was im konkreten Fall gemeint ist. Denn die Agrarkrisen sind ihrem Wesen und ihrer Entstehung nach von sehr unterschiedlicher Qualität. Werfen wir zunächst einen kurzen Blick auf die wichtigsten Krisenabläufe. Vom 14. bis ins 18. Jahrhundert waren sie durchweg Folge der Bevölkerungsschrumpfung durch Seuchen und Krieg. Es handelte sich somit um Unterkonsumtionskrisen, eine Erscheinung, der Malthus und Ricardo ihre besondere Aufmerksamkeit widmeten.

Mit Beginn des 19. Jahrhunderts gewannen die Agrarkrisen eine andere Qualität, nämlich mit dem Auftreten der Überproduktion. Einer zwar wachsenden Nachfrage stand eine noch schneller ansteigende Produktion gegenüber. Die erste Krise dieser Art zeigte sich in der nachnapoleonischen Zeit, und zwar infolge von Überernten bei gleichzeitiger Beschneidung der Exportmöglichkeiten. Diese Krise wies noch eine Besonderheit auf. Sie fiel zusammen mit einem politischen Ereignis von säkularer Bedeutung; der Bauernbefreiung, und erhielt dadurch einen Verstärkungseffekt.

Die Bauernbefreiung und ihre Folgen

Der Literatur kann man entnehmen, daß die Bauernbefreiung im Bereich der bloßen Grundherrschaft relativ glatt ablief, während sich die Lage in den Gebieten der Gutsherrschaft dramatisch entwickelte. Die meisten neuen Betriebe waren nicht lebensfähig. Für die Verselbständigung fehlten u. a. die entsprechenden Kreditmittel. Hier öffnete die Bauernbefreiung den Weg zur Konzentration und zum weiteren Wachsen der Großbetriebe.

Die Ablösung der spannfähigen Bauern erfolgte über Landabtretungen an den Gutsherrn. 400 000 bis 500 000 Hektar sollen auf diese Weise Gutsland geworden sein. Die Kleinbauern wurden Land- und wo es möglich war Industriearbeiter. Die Gutsherrschaften nahmen eine Entwicklung in Richtung auf den industriemäßig betriebenen landwirtschaftlichen Großbetrieb mit eigenen Betriebseinrichtungen und freien Lohnarbeitskräften. Viele kleine Bauern gaben auf und verkauften ihre Flächen an die Großwirtschaften. Die Zukäufe werden von Experten auf noch einmal ca. 1 Million Hektar geschätzt. Etwa ein Drittel der Fläche Ostelbiens dürfte schließlich in der Hand dieser Großbetriebe gewesen sein.

Die Konzentration hat damals — und das sollten wir heute aufmerksam registrieren — nicht verhindern können, daß auch diese Großbetriebe voll von der Krise getroffen wurden und es zu Massenkonkursen kam. Der Preissturz war enorm. Um 1825 waren die Roggenpreise auf ein Fünftel ihres Ausgangswertes gefallen. Das hatte Folgen für die Bodenpreise; sie fielen ebenfalls, wenn auch nicht so stark, doch sanken sie auf die Hälfte bis ein Viertel der Preise, die um 1800 gezahlt wurden.

USA expandieren — Folgen für Europa

Die zweite Krise — nach dem Krieg von 1870/71 — war die Folge der gewaltigen Ausdehnung der Getreideanbauflächen im Westen der Vereinigten Staaten von Amerika. Gleichzeitig mit der Entwicklung des internationalen Transport- und Verkehrswesens stieg der Exportdruck auf Europa in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß. Den Hauptstoß erhielt zunächst England, das bis dahin auch Zielland für deutsche Getreideausfuhren war. Als dann auch die Exporte anderer Länder wie Rußland, Kanada, Rumänien, Australien und

sogar Argentinien mit in den Kampf um die europäischen Märkte traten, zog Bismarck mit seinen Schutzzöllen die Notbremse, die nach einer zwischenzeitlichen Aufhebung durch Caprivi 1903 nochmals erhöht wurden.

Die Weltwirtschaftskrise

Die dritte große Krise begann mit Preiseinbrüchen nach dem Ersten Weltkrieg, entfaltete sich aber voll um 1929, als mit der Weltwirtschaftskrise ein radikaler Preisverfall eintrat. Nach dem Ersten Weltkrieg war die Produktion — angeregt durch die hohen Preise während des Krieges — gestiegen. Außerdem führte der technische Fortschritt zu einer Expansion. Der sich aus der Überproduktion ergebende Preisverfall brachte schließlich 1931 eine Halbierung der Weizenpreise. Diese Krise hat wesentlich mit zum Zusammenbruch der Weimarer Republik geführt; sie löste geradezu Verzweiflungsmaßnahmen der Regierungen aus, die eine Stabilisierung des Landwirtschaftssektors herbeiführen sollten — teils über eine neue Marktordnung, teils durch andere Maßnahmen.

Die Krisensituation löste auch ideologische Reaktionen aus; der ständische Gedanke kam immer stärker ins Spiel. Die nationalsozialistische „Blut- und Boden“-Politik war schließlich nichts anderes als die Endstation einer Variante dieser Identitätssuche. Mit dem Reichsnährstand glaubte das NS-System ein Instrument gefunden zu haben, Agrarkrisen künftig ausschließen zu können. Auch die Mehrzahl der Bauern glaubte daran; man zog sich immer mehr vom Markt zurück, verschanzte sich hinter den Ordnungsregeln und gewöhnte sich schließlich daran — eine fatale Entwicklung, die in sich bereits den Kern der nächsten Krise barg.

Das Novum: Die Dauerkrise

Vielleicht stand hinter diesen Entwicklungen die Ahnung der Betroffenen, daß die aktuelle Agrarkrise etwas anderes war als jene, von denen man in früheren Zeiten gehört hatte. Jene hatte man immer wieder überstanden. Aber jetzt schien alles von einem ganz anderen Zuschnitt zu sein. Da mußten Kräfte am Werk sein, auf die die Landwirtschaft keinen Einfluß hatte und die die Agrarkrise zur Dauerkrise machten. Solche Strömungen lassen sich heute nur sehr schwer nachzeichnen. Aber wer Gelegenheit hatte, in jenen Jahren die Gespräche der Bauern zu hören, wird sich daran erinnern, welche Rolle die Vorstellung von einer durch die Industriegesellschaft verursachten Agrar-Dauerkrise spielte.

Der Zweite Weltkrieg brachte die totale Verwaltungswirtschaft, deren Beginn schon im Ersten Weltkrieg zu suchen ist. Aber schon bald nach Überwindung der Hungerjahre zeigte sich wieder eine gewisse weltweite Instabilität. Die Politiker

versuchten gegenzusteuern. Marktordnungen blieben oder wurden wieder aktuell, keineswegs nur in Deutschland.

Im Zuge der europäischen Integration wurden sie das Lenkungsinstrument der europäischen Agrarpolitik schlechthin. Aber auch das reichte nicht aus. So schloß man internationale Weltmarktabkommen für bestimmte landwirtschaftliche Produkte ab mit dem Ziel, die Märkte zu stabilisieren, die Ungleichgewichte zwischen Erzeugung und Verbrauch zu beseitigen. Die Hoffnungen auf eine definitive Bewältigung der Agrarkrisen erfüllten sich indessen nicht. Die Krise wurde zunehmend als Dauerzustand empfunden, als ein unbewältigter Komplex in der hochbrisanten Spannungssituation zwischen Hunger und Überfluß. Dieser Dauerzustand wurde zur Markierungsnorm der gesamten Agrarpolitik.

Tiefgreifende Veränderungen

Im Krisenbild der Landwirtschaft haben wir also folgende Stufen festzustellen: Bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts bestimmen Unterkonsumtionskrisen das Bild. Von da ab erweist sich die Krise als Überproduktionskrise. Diese nimmt mit dem Einbruch der industriellen Revolution in unterschiedlicher Intensität den Charakter einer Dauerkrise an.

Parallel zur Krise haben sich tiefgreifende strukturelle Veränderungen ergeben. Die eingetretenen strukturellen Veränderungen müssen nicht unbedingt ein Krisenkriterium sein. Sie setzen aber für den Ablauf der gegenwärtigen Krise wichtige Daten. Hier geht es um die Frage, inwieweit noch Spielraum für eine weitere Schrumpfung besteht — unter der Voraussetzung, daß unbedingt eine bäuerliche Landwirtschaft erhalten bleiben soll. Je kleiner der Spielraum, desto schmerzlicher wird auch hier die Krise fühlbar. Was hat sich nun in den letzten Jahren auf diesem Felde alles abgespielt?

Um das Jahr 1850 hatte die Landwirtschaft noch einen Anteil von etwa 55% an der Zahl der Erwerbstätigen (das produzierende Gewerbe stellte 25% und der Dienstleistungsbereich rund 20%). Heute stellt die Landwirtschaft (einschließlich Fischerei) nur noch 5,5% aller Beschäftigten.

Von 1949 bis 1984 hat sich

— die Zahl der Betriebe in der Bundesrepublik von 1,65 Mio. auf 733 000 (– 56%) mehr als halbiert. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sank 1984 gegenüber dem Vorjahr um 11 300 Betriebe bzw. 1,5%.

— die durchschnittliche Betriebsgröße von 8,06 Hektar auf 16,32 Hektar (+ 102%) etwas mehr als verdoppelt.

Vermindert haben sich fast ausschließlich die Betriebe unter 10 Hektar. Die Zahl der Betriebe über

10 Hektar ist seit 1949 nur um 13 536 zurückgegangen; das wird sich mit anhaltender Krise aber ändern. Der landwirtschaftliche Strukturwandel hatte in den letzten Jahrzehnten enorme Auswirkungen auf den ländlichen Arbeitskräftebesatz. 1960 gab es nahezu dreimal so viele mit betrieblichen Arbeiten vollbeschäftigte Arbeitskraft-Einheiten wie heute. Der Einsatz von Lohnarbeitskräften ging dabei stärker zurück als der der Familienarbeitskräfte.

Heute leben noch 3,5 Mio. Personen in den Haushalten landwirtschaftlicher Betriebe (ab 1 Hektar landwirtschaftliche Fläche). Davon sind rund 2 Mio. Familienarbeitskräfte — Personen unter 15 Jahren nicht einbezogen — im landwirtschaftlichen Betrieb und/oder Haushalt beschäftigt. Hinzu kommen knapp 170 000 im Betrieb und/oder Haushalt des Betriebsinhabers beschäftigte ständige und nichtständige Fremdarbeitskräfte. Das ist das Potential, das nach dem bisherigen Schrumpfungsprozeß übriggeblieben ist. Eine weitere Reduzierung — abgesehen von einer biologisch bedingten Schrumpfung — ist kaum noch möglich, da die Beschäftigungsalternativen angesichts der allgemeinen Arbeitslosigkeit fehlen.

Fehlende Alternativen — wachsende Disparität

Strukturwandel wird es in jeder dynamischen Wirtschaft geben; er ist ihr immanent. Ein Strukturwandel lebt jedoch von Alternativen. Diesen sind für weichende Bauern angesichts der Arbeitsmarktlage Grenzen gesetzt.

Die Industrialisierung hatte zu einer bis dahin kaum vorstellbaren Steigerung der Arbeitsproduktivität und Flächenproduktivität geführt. Allein die Arbeitsproduktivität erhöhte sich alle zehn Jahre um fast 50%. Der Effekt konnte voll zur Wirkung kommen, da die übrige Wirtschaft in der Lage war, das Abwanderungspotential aufzunehmen. Voraussetzung hierfür war das allgemeine Wirtschaftswachstum mit seinen hohen Zuwachsraten. Seit anderthalb Jahrzehnten ist hier jedoch eine erhebliche Änderung eingetreten. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten gingen zurück, stagnierten, das Wachstum schrumpfte sogar. Die einsetzende und sich ausbreitende Arbeitslosigkeit beseitigte auch die Möglichkeit, daß weichende Arbeitskräfte aus dem Agrarsektor im gewerblichen Bereich eine Beschäftigung fanden.

Die zuvor erwähnte Abwanderungsrate aus der Landwirtschaft hat sich von gut 5% in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre auf gegenwärtig ca. 1,6% vermindert. Die verschlechterte Situation auf den Arbeitsmärkten macht sich also deutlich bemerkbar. Das geschrumpfte Wirtschaftswachstum hatte zudem negative Rückwirkungen auf die Marktlage und verstärkte damit die landwirtschaftliche Krisensituation.

Der Strukturwandel hat die landwirtschaftlichen Probleme nicht gelöst; auch die in der Landwirtschaft erzielten Produktionsfortschritte konnten die prekäre Einkommenslage nicht ausgleichen. Obwohl die Produktivitätssteigerungsrate in der Landwirtschaft im letzten Jahrzehnt mit 4,5% etwa doppelt so hoch war wie in der allgemeinen Wirtschaft mit 2,4%, liegen die landwirtschaftlichen Einkommen im Durchschnitt 40% unter dem Vergleichseinkommen. Denn: Die Produktivitätsfortschritte kamen infolge drastischer Realpreissenkungen (seit 1976 bis zu 3% je Jahr) den nachgelagerten Bereichen und den Verbrauchern zugute. Innerhalb der Europäischen Gemeinschaft beträgt die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft derzeit real ca. 1,5% pro Jahr. Sie ist in den letzten Jahren nahezu unverändert geblieben.

Die landwirtschaftlichen Einkommen liegen also im Durchschnitt 40% unter dem Vergleichseinkommen! Das ist eine alarmierende Zahl. Dabei hatte man doch das Landwirtschaftsgesetz geschaffen, um der Landwirtschaft eine Teilnahme an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zu ermöglichen. Statt dessen hat sich die Disparität vergrößert.

Eine Disparität drückt sich in verschiedener Weise aus. Einmal haben wir die sogenannte Preisdisparität. Sie liegt dann vor, wenn die Preise der Agrarerzeugnisse und die Preise anderer Produkte und Leistungen, vor allem die der landwirtschaftlichen Betriebsmittel, in bezug auf eine Basisperiode nicht übereinstimmen. Man spricht dann auch vom Bestehen einer Preis-Kostenschere. Betrachten wir die Zeitreihen unserer industriellen Epoche, dann müssen wir in der längeren Entwicklung ein Öffnen der Preisschere zu Lasten der Landwirtschaft feststellen, d. h. die Preise für Betriebsmittel steigen schneller als die für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Neben der Preisdisparität gibt es noch die Einkommensdisparität, die man feststellen kann, wenn man die landwirtschaftlichen Einkommen mit den vergleichbaren Einkommen im gewerblichen Bereich in Beziehung setzt. Auch hier zeigt die Praxis, daß nie eine Parität erreicht wurde und daß die zunehmende Disparität zur Verelendung vieler Betriebe geführt hat. Die wachsende Disparität ist die Ursache für die immer deutlicher zutage tretende Misere in der Landwirtschaft. Sie ist es aber auch, die den wirtschaftlichen Niedergang fortzeugt und vermehrt. Das Paritätsproblem ist ein typisches Agrarproblem der Phase der Industrialisierung der Wirtschaft. Solange es diese gibt, existiert auch jene. Damit wird deutlich, wie tief die Agrarkrise als Dauerkrise begründet liegt.

Die Europäische Gemeinschaft als Verstärker

Das Disparitätsproblem ist also — so simpel das klingt — das Agrarproblem unserer Tage

schlechthin. In welcher Form im einzelnen auch immer, die gesamte Weltlandwirtschaft ist mit diesem Problem konfrontiert. Es ist also keineswegs so, daß diese Problematik erst durch den gemeinsamen Markt und die gemeinsame Agrarpolitik der EG ausgelöst worden ist. Sie besteht einfach unabhängig von ihr. Die EG ist somit nicht der Verursacher, sondern höchstens der Verstärker dieses Negativzustandes. Durch die EG werden latente Schwierigkeiten vorzeitig zu aktuellen Problemen. Sie wären aber eines Tages so oder so aufgetaucht.

Investitionen als Indikator

Das desolote Krisenbild der Landwirtschaft spiegelt sich auch in den Investitionen wider. Die Rückläufigkeit auf diesem Feld ist beredter Ausdruck der Misere im Agrarbereich. Die Brutto-, vor allem aber die Nettoinvestitionen sind in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen. Ein durchschnittlicher Vollerwerbsbetrieb weist im Durchschnitt der letzten vier Wirtschaftsjahre gegenüber dem vorangegangenen Vierjahresdurchschnitt real 40% geringere Investitionen aus. Zum dritten Mal innerhalb der letzten vier Wirtschaftsjahre waren die gesamtwirtschaftlichen Nettoinvestitionen der Landwirtschaft *negativ*. Die getätigten Bruttoinvestitionen blieben unter den Abschreibungen zu Wiederbeschaffungswerten.

Das blieb nicht ohne Auswirkungen auf die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft. Der Inlandumsatz der deutschen Ackerschlepper- und Landmaschinenindustrie sank z. B. 1984 gegenüber 1983 um 9%. Die Gefährdung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen, insbesondere im ländlichen Raum, ist offensichtlich. Jeder 6. Arbeitsplatz der deutschen Wirtschaft hängt direkt oder indirekt von der Landwirtschaft ab. An dieser Zahl wird die allgemeine Gefährlichkeit der Agrarkrise wieder erkennbar.

Brüssels verfehelter Preisdruck

Es wurde schon gesagt, daß die EG-Agrarpolitik nicht der Verursacher und Auslöser der derzeitigen Agrardauerkrise ist, sondern daß die Wurzel des Übels viel tiefer liegt. Es wurde aber auch vermerkt, daß Brüssel diese Entwicklung beschleunigt und verstärkt hat. Es war der Brüsseler verworrene Zickzackkurs, der die Krise zu dem hat werden lassen, was sie nun ist.

Die Agrarproduktion der Europäischen Gemeinschaft wächst seit Jahren weitgehend unabhängig von preispolitischen Entscheidungen um ca. 2% pro Jahr, während die Nachfrage lediglich noch mit 0,5% je Jahr ansteigt. Selbst die drastischen Realpreissenkungen von 3% bis zu 5% in den vergangenen Jahren haben nicht zu der erhofften Marktentlastung geführt. Man weiß es und man sagt es.

Die EG-Agrarpolitik ist an einer Wendemarke angekommen:

— die Diskrepanz zwischen Agrarproduktion und Verbrauch droht zu einer Katastrophe zu werden;

— die Absatzprobleme auf dem Binnenmarkt werden verstärkt durch begrenzte Aufnahmemöglichkeiten des Weltmarktes und führen zu einem erheblichen Markt- und Preisdruck. In der EG, besonders aber in der Bundesrepublik Deutschland, tragen die landwirtschaftlichen Erzeuger seit Mitte der siebziger Jahre die Hauptlast der Inflationsbekämpfung (z. B. betrug 1985 in der Bundesrepublik die Preissteigerungsrate +2,2%, die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise fielen um 5,3%);

— das Erreichen bzw. Überschreiten des vollen Selbstversorgungsgrades bei fast allen einheimischen Nahrungsmitteln hat die Kosten der EG-Agrarpolitik kräftig ansteigen lassen (1985: 45 Mrd. DM);

— die Erweiterung der EG um Spanien und Portugal bringt neue Finanzbelastungen für den EG-Haushalt mit sich, die angesichts der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur der Beitrittsländer vorrangig im Agrarbereich entstehen werden, allerdings integrationspolitisch bedingt sind;

— die seit Jahren gedrückten Erzeugerlöhne haben die Einkommen der bäuerlichen Familienbetriebe auf ein völlig unbefriedigendes Niveau gesenkt. Der gewerbliche Vergleichslohn liegt mit rd. 36 000 DM zur Zeit um ca. 13 000 DM bzw. rund 45% über dem Durchschnittseinkommen je Familienarbeitskraft in der Landwirtschaft;

— die Einkommen der deutschen Landwirte liegen im EG-Vergleich im unteren Viertel, während sie Mitte der siebziger Jahre noch im Mittelfeld lagen.

Das ist also die Folge einer verfehlten Brüsseler Politik, die die Auswirkungen der Dauerkrise ganz erheblich verschärft hat. Diese Politik ist verfehlt, weil sie rechtzeitige Maßnahmen zur Einkommenssicherung vernachlässigte, weil sie die Ausnutzung der Weltmarktchancen im richtigen Augenblick außer acht ließ und weil sie das Wesen der Dauerkrise nicht erkannt hat. Die unbefriedigende Einkommenslage verbunden mit fehlenden Perspektiven in der Agrarpolitik hat zu großer Verunsicherung und zum Teil zur Resignation in den bäuerlichen Familienbetrieben geführt. Dieser Entwicklung gilt es unverzüglich Einhalt zu gebieten, wenn nicht die Substanz der bäuerlichen Landwirtschaft gefährdet werden soll. So sagt man es, so will man es; aber kann man das auch?

Die amerikanische Variante

Die agrarische Dauerkrise lastet auch auf den USA. Die Steigerung der landwirtschaftlichen

Produktion auf beiden Seiten des Atlantiks hat zu einer scharfen Konkurrenz aller Exportländer geführt, besonders aber zwischen der EG und den USA. Mit der Bildung immer größerer Überschüsse kommt es — sich am Rande eines Handelskrieges bewegend — zu einer weiteren Senkung dieser Produktpreise, zumindest zu einem nachhaltigen Druck auf diese.

Über die mißliche Lage, in der sich die amerikanischen Farmer befinden, kann kein Zweifel bestehen. Mit ihr wird auch bewiesen, daß der landwirtschaftliche Großbetrieb in einer solchen Situation keine Alternative sein kann. Auch eine extensive Nutzung der Flächen bringt keine Lösung. In den USA liegt die durchschnittliche Größe der 2,6 Mio. Betriebe bei 160 Hektar; in Europa liegt die entsprechende Relation bei 6,5 Mio. zu 16 Hektar. In Europa arbeiten 8,5 Mio. Menschen in der Landwirtschaft, in den USA nur 2,2 Mio. Dabei hat sich die Zahl der in Europa in der Landwirtschaft Tätigen zwischen 1960 und 1985 von über 20 Mio. auf 8,5 Mio. reduziert.

Die Agrarpreissenkungen in den USA zeigen verheerende Folgen. Ganze Regionen verkommen; Erosionen und Landflucht größten Ausmaßes sind an der Tagesordnung. Die Produktion aber läuft weiter auf Volldampf; mit Niedrigpreisen kämpft man um die Erhaltung oder Rückeroberung alter Märkte auf allen Kontinenten. Man steht hart am Bankrott der einheimischen Landwirtschaft. Der Kampf um die Märkte löst bei den Konkurrenten Gegenreaktionen aus, auch in der EG. Dadurch werden die Kosten der gemeinsamen Agrarpolitik immer höher und leeren die EG-Kassen. Politische Erpressung ist die Folge, und Stützungsprogramme drohen alle Beteiligten in den finanziellen Ruin zu treiben. Auch das ist das Gesicht der Dauerkrise.

Die Dritte Welt

Da zuvor die Stichworte „Hunger und Überfluß“ genannt wurden, sei an dieser Stelle auch eine kurze Bemerkung zur Problematik der Entwicklungsländer gestattet (ohne daß das Thema hier vertieft werden kann). Die Permanenz der Agrarkrise betrifft auch die Entwicklungsländer. Es ist richtig, wenn gesagt wird, daß die Kolonialperiode vielfach die Ursache der Ernährungs- und Verarmungsprobleme in diesen Ländern ist, weil eine damals entstandene falsche Produktionsstruktur bis heute nicht korrigiert ist.

Das Agrarpotential in den Entwicklungsländern ist geprägt worden durch die Bedürfnisse und die Marktinteressen der industriebestimmten Länder. Plantagenwirtschaften und Monokulturen waren die Folge. Industriell betriebene Landwirtschaft mit relativ wenig Arbeitskräften in den Industrieländern fand ihr Pendant in den Entwicklungsländern. Die Zerstörung der Kleinlandwirtschaft

und die Verarmung der Masse der Bevölkerung sind ein Ergebnis, das nicht mit einer Konjunkturalwelle zu erklären ist und das sich im Wege der Selbstregulierung wieder „richtig“ stellt, sondern Ausdruck einer Krisenpermanenz, die durch dieselben Ursachen ausgelöst wurde wie jene der Agrarwirtschaften der Industrieländer.

Im Grunde kennt man auch die Ursache. Man weiß, daß nicht die Industrialisierung der Landwirtschaften der Entwicklungsländer der richtige Weg ist, sondern die Entwicklung einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft und des Kleingewerbes, um erfolgreich die Massenarmut bekämpfen zu können. Es gibt auch viele Programme für eine solche neue Politik, in der Technik und Beratung auf diesen Personenkreis ausgerichtet ist. Die Erfolge müssen jedoch begrenzt bleiben, da die industrieorientierte Landwirtschaft den entscheidenden Einfluß auf die Märkte hat. Auch gibt es eine Dauerdisparität, die die Dauerkrise bewirkt. Welche Maßnahmen auch ergriffen werden, vielleicht läßt sich das Elend mildern, vielleicht lassen sich sogar bessere Lebensverhältnisse schaffen, die Krise schwelt weiter.

Die Subjektivierung des Agrarproblems

Die Dauerkrise äußert sich auch in einer erkenntnistheoretischen Diskrepanz, in der die Akteure der Szene ihre unterschiedlichen Betrachtungsweisen nicht mehr in Übereinstimmung bringen können. Der amerikanische Agrarökonom D. Hathaway hat dieses bereits vor fast einem Vierteljahrhundert in einem Fünf-Punkte-Katalog recht sarkastisch formuliert. Seine Feststellungen sind wegen ihrer Treffsicherheit und Aussagedichte immer wieder zitiert worden.

Nach Hathaway besteht das Agrarproblem

1. für den Laien in Form von Überschüssen, deren steigende Größe und Kosten tagtäglich die Schlagzeilen der Medien ausmachen (damit ist dieses Agrarproblem für die öffentliche Meinung und für die Öffentlichkeit in erster Linie ein Ärgernis; Ärgernisse lösen Emotionen aus, womit wir mit der Tatsache konfrontiert sind, daß die Krise zunächst einmal emotional betrachtet wird, was einer Lösung der Probleme nicht dienlich sein kann);
2. für Ökonomen in einer unbefriedigenden Verteilung der Produktionsfaktoren;
3. für Bauern hauptsächlich in niedrigeren und ungleichmäßigen Einkommen, trotz harter Arbeit, sorgfältiger Betriebsführung und oft großer Kapitalinvestitionen;
4. für Parlamentarier in einem Milliardenloch im Etat;
5. für Politiker in Form einer Falle, die zunehmend ein vorzeitiges Ende ihrer politischen Karriere verspricht, dann nämlich, wenn sie gefangen

sind zwischen unzufriedenen Bauern und wütenden Steuerzahlern — mit wenig Hoffnung, einen von beiden zufriedenzustellen, geschweige denn beide.

Dieser Katalog ist aber schon längst nicht mehr vollständig. Ganz wesentlich neue Kriterien und Betrachtungsweisen haben ihn in negativer Weise angereichert und dadurch die Lösung der Sachprobleme noch verschärft. Das Agrarproblem besteht nämlich inzwischen auch in der Gratwanderung zum Handelskrieg zwischen den USA und der Europäischen Gemeinschaft. Vor allem ist das die Sicht der Außenhandelspolitiker und der Außen- sowie der Sicherheitspolitiker.

Das Agrarproblem besteht darüber hinaus für den Entwicklungspolitiker und den Moralisten in dem offenbar unüberbrückbaren Gegensatz von Überfluß und Hunger. Die Naturschützer und Ökologen hängen sich hier häufig an, sehen aber dann in dem Agrarproblem die sinnlose Zerstörung der Umwelt für überflüssige Produktionen. Und wen kann es dann noch wundern, wenn auch innerhalb der Landwirtschaft das Agrarproblem zusätzlich eine ganz neue Variante erhält: die Strapazierung oder Auflösung der Solidarität des Berufsstandes, die Interessenaufsplitterung, die Kontroverse zwischen „Groß und Klein“. Auch um diese Frage geht es in dieser Krise.

„Bäuerlichkeit“ in der Industriegesellschaft

Die Situationsbeschreibung wollte in den vorangegangenen Darlegungen aufzeigen, daß die gegenwärtige Daueragrarkrise in den verschiedenen Regionen der Welt unterschiedliche Gesichter, aber ihren Ursprung in dem Zusammenprall von Industriegesellschaft und bäuerlicher Welt hat. Es ist nun immer wieder zu hören, daß die Landwirtschaft sich in der Weise anpassen müsse, daß sie sich voll den Gesetzmäßigkeiten der Industriegesellschaft unterordnen sollte, was sich am besten in Form einer industriell geführten großbetrieblichen Landwirtschaft erreichen ließe.

Abgesehen davon, daß die Größe keineswegs der Garant dafür ist, die Landwirtschaft von dem gegenwärtigen, durch die Industriegesellschaft produzierten Belastungsdruck zu befreien, würde dieser Weg sowohl gesellschaftspolitisch als auch umweltpolitisch verfehlt sein. Uns ist in der Bundesrepublik der bäuerlich-familienwirtschaftlich geprägte „Hof“ für unser politisches und wirtschaftliches Handeln vorgegeben. Deshalb muß man nach anderen Möglichkeiten Umschau halten, wie der Familienbetrieb die Krise überstehen kann.

Bei dieser Krise kann es sich doch kaum um eine Existenzkrise des landwirtschaftlichen Produktionsbereichs handeln. Denn die Nahrungsgüter sind für den Menschen unabdingbar. Die Men-

schen werden immer nach Nahrungsgütern fragen — und diese müssen produziert werden. Das bedeutet also, daß die Existenz der Landwirtschaft nicht gefährdet ist. Worum es geht, ist etwas anderes: Es geht darum, in welcher Form die Landwirtschaft betrieben wird. Um es konkret auszudrücken: Es geht um die Zukunft einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft. Dieses Problem betrifft keineswegs nur die Bundesrepublik und die EG, sondern es handelt sich hier um ein Problem von weltweitem Ausmaß.

Es gibt natürlich viele Kritiker, die solches bestreiten und die behaupten, daß das Bild von der bäuerlichen Landwirtschaft aus einer vorindustriellen, vorbürgerlich-feudalen Welt stammt und heute nicht mehr aktuell ist. Es wird bestritten, daß der bäuerliche Familienbetrieb überhaupt geeignet ist, in der Industriegesellschaft Einkommen zu erwirtschaften, die einer Familie angemessen sind. Solche Kritik wird dann gekoppelt mit der Verneinung von Funktionen, die man mit dem Begriff des Familienbetriebes verbindet, nämlich die gesellschaftspolitische, kulturelle, raumordnerische und Umweltfunktion dieser Kategorie. Immer wieder begegnet man solchen Vorstellungen, die die industrielle Großwirtschaft als Endziel ansehen, wobei es letztlich gleichgültig ist, ob sie mit einem kommunistisch-sozialistischen System ideologisch verkoppelt ist oder ob sie in einer westlichen Industriegesellschaft als Ergebnis einer ökonomischen Entwicklung ausgewiesen wird. In beiden Systemen würden sie eine Realität darstellen, und die Befürworter vermuten hierin wohl ein Stück angewandter Konvergenztheorie.

In Wirklichkeit hat aber die Praxis gezeigt, daß jedes industrielle Produktionssystem nur dann funktioniert, wenn gleichzeitig damit die Steigerung der Nachfrage verbunden ist. Hier sind aber — wie die Statistik zeigt — die Grenzen erreicht. Weder der quantitative Verzehr noch eine Änderung der Verbrauchsgewohnheiten erlauben einen größeren Spielraum. Nicht nur die physiologische Begrenzung der Möglichkeiten spielt hier eine Rolle, sondern auch der demographische Aspekt. Das ausbleibende Bevölkerungswachstum, ja ein Rückgang der Bevölkerung haben unmittelbare Rückwirkungen auf die Verbrauchsquoten. Das Produktionssystem mit seinen Produktionsprinzipien kann also nicht mehr funktionieren. In der Landwirtschaft kommt es deshalb nicht zu Einkommenserhöhungen.

Theoretisch genügten 50 000 Betriebe

Von der Technik her könnten in der Bundesrepublik Deutschland rund 50 000 landwirtschaftliche Betriebe ohne weiteres die Agrarproduktion erstellen, die wir benötigen — und das bei einem Agrarpreinsniveau, das deutlich niedriger liegt als

der Gültigkeit bisher praktizierter Wirtschaftsprinzipien sind für den derzeitigen Zustand ebenso kennzeichnend wie die Auffassung, daß Landwirtschaft und Bauerntum zwar immer in wirtschaftlichen Wechsellagen und Krisen leben mußten, daß aber jetzt die bäuerliche Lebensart in Gänze zur Disposition steht und sich gesamtwirtschaftlich das ganze Umfeld in Brüchen verändert.

Dabei muß man sich auch von der Vorstellung lösen, daß die Abwanderung aus der Landwirtschaft schlechthin einen Mechanismus auslöst, der die Investitionen ankurbelt und damit die Nachfrage nach Industriegütern belebt, was dann automatisch zu allgemeinem Wohlstand führe. Das amerikanische Beispiel sollte gegenüber solchen Vorstellungen abschreckend wirken. Zwar hat die personelle Ausblutung der Landwirtschaft eine gewaltige Investitionswelle ausgelöst. Aber das geschah zu Lasten der agrarpolitischen und soziologischen Vernunft, ohne daß das in anderen Bereichen zu paradiesischen Zuständen geführt hätte. Wir sehen ja heute, welche Anstrengungen die Amerikaner machen, um aus diesen Zuständen herauszukommen.

Da sich die Dauerkrise der Landwirtschaft in ihrer Verbindung mit der fortschrittlichen Industriegesellschaft nicht ohne weiteres beseitigen läßt (sie verschwindet erst, wenn die Industriegesellschaft Transformationen durchgemacht hat), muß sich die aktive Agrarpolitik auf diese Tatsache einstellen. Nicht umfassende Patentreformen werden Erfolg bringen, sondern die kleine gezielte Hilfsmaßnahme kann Entlastung bringen.

Kleine Schritte der „Glättung“

Es ist also festzuhalten: Wenn auch sicher scheint, daß die agrarische Dauerkrise in absehbarer Zeit nicht verschwindet, so lassen sich jedoch ihre Auswirkungen dämpfen, „glätten“.

Über diese Eingrenzung der Möglichkeiten muß man sich klar sein.

Die Phasen überproportionalen Wirtschaftswachstums sind endgültig vorbei; ein Wechsel von Arbeitskräften in den gewerblichen Sektor wird zunehmend schwieriger. Diese Tatsache muß ein Umdenken und eine völlig neue Konzeption der Agrarpolitik bewirken. Auf der einen Seite läßt der Zwang, mit der außerlandwirtschaftlichen Einkommensentwicklung Schritt halten zu müssen, nach. Die allgemeine Arbeitslosigkeit hat hier zu gewissen Orientierungsänderungen geführt. Aber auf der anderen Seite stellt sich jedoch das schwierige Problem, im Agrarsektor möglichst viele Arbeitsplätze zu erhalten, ja eventuell neue Arbeitsplätze zu schaffen und doch den Einkommensnotwendigkeiten der Menschen in der Landwirtschaft gerecht zu werden. Eine solche

Situation bedeutet aber auch für die Wirtschaftspolitik ein Novum.

Die Zeiten für die bäuerliche Landwirtschaft werden auch wegen anderer Verschlechterungen der Rahmenbedingungen schwieriger, denn

— Umweltauflagen schränken die Dispositionsfreiheit der Landwirte und die Intensivierungsmöglichkeiten der Produktion ein;

— die Nachfrage nach hochveredelten Agrarprodukten und nach Agrarrohstoffen stagniert;

— aufgrund des technischen Fortschritts steigt die Agrarproduktion in wichtigen Bereichen weiter.

Das Einkommensgefälle ist schon in den letzten zehn Jahren immer größer geworden. Bei der aktuellen Verschlechterung der Rahmenbedingungen wird es bei einer Fortsetzung der bisherigen Politik zu einer Aufgabe der Agrarproduktion gerade in den „benachteiligten Gebieten“ kommen, wo aus übergeordneten Gründen (Besiedlung, Umwelt, Freizeitwert) die Landbewirtschaftung erhalten werden sollte. Für die Nahrungsmittelproduktion werden diese Flächen nicht mehr benötigt.

Die Preispolitik müßte also „differenziert“ ausgerichtet sein. Welche „Instrumente“ man dafür einsetzt, ist schwer zu beantworten, nur muß man sich wohl damit abfinden, daß ein einheitliches Instrumentarium nicht mehr ausreicht. Die eigentliche Aufgabe der nächsten Jahre liegt darin, ein differenziertes Modell zu entwickeln und umzusetzen.

Große, unter guten natürlichen und wirtschaftlichen Standortverhältnissen wirtschaftende Betriebe setzen auch weiter auf die „Ökonomie“ (allerdings bei stärkerer Beachtung bestimmter ökologischer Restriktionen). Das bedeutet:

- konsequente Rationalisierung;
- konsequente Nutzung produktionstechnischer Fortschritte;
- Wachstum, wenn immer möglich.

Diese Betriebe kommen auch bei sinkenden realen Agrarpreisen zurecht (aus ihrer Sicht sind Agrarpreissenkungen einer Kontingentspolitik vorzuziehen).

Kleine, unter ungünstigen natürlichen Standortverhältnissen wirtschaftende Betriebe müßten stärker auf die „Ökologie“ (bei Beachtung ökonomischer Mindestanforderungen) setzen, d. h. ihre Existenzberechtigung nicht primär aus der Nahrungsmittelproduktion, sondern aus der Produktion „anderer Leistungen“, wie auch immer man die definiert (und bezahlt!!!), herleiten.

Das bedeutet:

- kein übermäßiger Einsatz ertragssteigernder Betriebsmittel;

— extensive Organisation (oft verbunden mit Tätigkeit außerhalb der Landwirtschaft);

— Erhaltung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens bei Verdienst des Lebensunterhalts außerhalb der Landwirtschaft;

— Bezahlung der „Leistungen“, die bisher als „Kuppelprodukte“ der Land- und Forstwirtschaft kostenlos anfielen (Luft, Wasser, Landschaftspflege usw.);

— Produktion auch unter umweltbedingten Einschränkungen, etwa Obergrenze in der Viehhaltung, Einschränkung des chemischen Pflanzenschutzes usw.

Ziel dieser Agrarpolitik wäre, eine solche „Doppelstrategie“ in die Praxis einzuführen, praktikable Abgrenzungskriterien für beide Gruppen zu entwickeln, ein Instrumentarium zur Durchführung einer differenzierten Agrarpolitik zu entwickeln.

Über die „Instrumente“ einer solchen Politik

— Preispolitik,

— Einkommenstransfer,

— Kontingentierung der Produktion,

— Sozialpolitik

und ihren „quantitativen Einsatz“ sowie die Kombination dieser Politiken müßte sehr detailliert nachgedacht werden, wobei die äußeren Rahmenbedingungen (Konkurrenz in der EG, Beziehungen zu Drittländern usw.) zu berücksichtigen sind.

Hier Empfehlungen zu geben, gehört nicht zum Thema dieses Beitrages. Es muß aber noch einmal vor falschen Erwartungen gewarnt werden: Der Einsatz des Instrumentariums der „Glättung“ mag die Lage der bäuerlichen Betriebe zeitweise verbessern, er löst aber nicht die permanente Krise, die uns bedrückt. Sie hat tiefere Ursachen.

Die Krise geht weiter

Es gibt Leute, die die gegenwärtige Agrarkrise auf die nicht erfolgte Anpassung der Produktionsfaktoren zurückführen, d. h. auf den unbewältigten Strukturwandel. Daß der Strukturwandel im Grunde nichts anderes ist als eine Anpassung des Einsatzes der Produktionsfaktoren an das gesamtwirtschaftliche Gefüge von Preisen und Kosten, ist eine Binsenwahrheit. Die Produktionsfaktoren werden nach ihren relativen Kostenänderungen ausgetauscht. Steigt der Preis für einen bestimm-

ten Produktionsfaktor an, so versucht man den Einsatz dieses Faktors zurückzufahren und ihn durch einen anderen zu ersetzen.

Die Krise liegt — wie mehrfach betont — in Wirklichkeit in dem Unvermögen, die Folgen aus dem Zusammenprall von Industrieland und bäuerlicher Welt zu verkraften. Ein wichtiges psychologisches Moment in dieser Dauerkrise liegt darin, daß der Landwirt nicht seine Situation mit der seines Kollegen in anderen Ländern vergleicht, sondern mit der seines in der gewerblichen Wirtschaft tätigen Mitbürgers. Diese Diskrepanz tangiert unmittelbar sein Selbstverständnis und sein Selbstbewußtsein.

Das andere Element ist die allgemeine Unsicherheit, die Unkalkulierbarkeit langfristiger wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen und die ontologisch bestimmte Unsicherheit durch den Zusammenbruch der Werte und Verhaltensordnung.

Walt Rostow hat in seiner bekannten Fünf-Stadien-Theorie die fünfte Phase als die des Massenkonsums beschrieben. In dieser Phase zeichnet sich auch ein neuer Trend ab, nämlich der, daß eine weitere Ausdehnung der Technik nicht mehr oberstes Ziel ist, sondern daß die soziale Wohlfahrt und die Sicherheit in den Vordergrund tritt. Aber was dann danach kommen soll, darüber schweigt sich Rostow aus.

Es kommt also darauf an, der Öffentlichkeit im allgemeinen und den Bauern speziell durch klare Information zu verdeutlichen, um was es bei dieser Krise, in der sie leben, eigentlich geht. Die Menschen müssen erkennen, daß diese Krise die Folge der Industriegesellschaft, von der wir alle leben und profitieren wollen, ist und daß wir auf der anderen Seite für die Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft, auf die wir nicht verzichten können, Opfer bringen müssen. Wenn diese Einsicht besteht, sind die Bauern keineswegs Kostgänger der Allgemeinheit. Das, was man für die Bauern tut, ist nichts anderes als die Entrichtung der Preise für die Wahrung des Eigeninteresses der Gesellschaft.

Wenn die Bauern erfahren, daß die Agrarpolitik hier keine Ideallösungen bringen, sondern nur „Glättung“ bedeuten kann, könnte manches Mißtrauen abgebaut werden. Wir müssen mit der Industriegesellschaft und ihren Wirkungen leben, bis sie selbst in die nächste Phase übergeht.

Aufgaben der Landwirtschaft in einer modernen Industriegesellschaft

Makro- und mikroökonomisches Umfeld für die deutsche und europäische Landwirtschaft

Die Landwirtschaft hat in einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft wichtige volkswirtschaftliche, aber auch gesellschaftspolitische Aufgaben zu erfüllen. An erster Stelle stehen die Produktion hochwertiger und gesundheitlich unbedenklicher Nahrungsmittel bzw. der dafür erforderlichen Rohstoffe. Darüber hinaus ist die Leistung der Landwirtschaft bei der Erhaltung und Pflege von Natur, Landschaft und Umwelt unverzichtbar. Auch die Erzeugung von pflanzlichen Rohstoffen für die industrielle und gewerbliche Verarbeitung gewinnt an Bedeutung. Schließlich trägt die bäuerliche Landwirtschaft in ländlichen Räumen wesentlich zu einer lebensfähigen Infrastruktur bei, womit eine Vielzahl von Arbeitsplätzen auch in Gewerbe-, Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen gesichert wird.

Die landwirtschaftliche Produktion ist in den zurückliegenden Jahren sowohl in der Bundesrepublik als auch in der Europäischen Gemeinschaft (EG) stark angestiegen. Demgegenüber blieb die Entwicklung des Verbrauchs an Nahrungsmitteln hinter dieser Produktionssteigerung zurück mit der Folge, daß die Selbstversorgungsgrade EG-weit bei nahezu allen Produkten gestiegen sind und heute teilweise deutlich über 100 % liegen.

Die Selbstversorgung bei Frischobst schwankt entsprechend der stark witterungsabhängigen Erträge seit Jahren zwischen 82 und 87 %. Bei Milch ist der Selbstversorgungsgrad von 1975 bis 1983 auf 122 % geradezu explodiert. Hier zeigt die 1984 eingeführte Quotenregelung erste Wirkungen: Die Überschüsse am europäischen Milchmarkt werden langsam abgebaut.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich mindestens bei einigen wichtigen Agrarprodukten die Eigenversorgung ebenfalls deutlich erhöht.

Vor allem bei Produkten, die nicht in stärkerem Umfang in eine EG-Marktordnung eingebunden sind — z. B. Gemüse, Obst, Schweine- und Geflügelfleisch sowie Eier —, konnte die deutsche Landwirtschaft ihre Marktanteile nicht oder vergleichsweise unzureichend verbessern. Insgesamt zeigen also die Zahlen, daß besonders bei Produkten mit Marktordnungen, in denen entsprechende Preisstützungen vorgeschrieben sind, der Selbstversorgungsgrad stark erhöht wurde. Damit sind teilweise erhebliche Ungleichgewichte an den Märkten entstanden und daraus folgend mehr oder weniger große Überschüsse. Diese Tatsache spricht jedoch nicht gegen vernünftig ausgerichtete Marktordnungen.

Tabelle 1: Selbstversorgungsgrade bei Agrarprodukten in der EG in %

Produkt	1975	1985
Getreide	94	120
Zucker	87	130
Gemüse	100	100
Fleisch insgesamt	96	104
darunter: Rind	101	109
Schwein	99	102
Geflügel	100	107
Milch	110	114
Eier	100	102

Quelle: Agrarberichte der Bundesregierung und „Agrarmärkte in Zahlen“ der Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle der deutschen Agrarwirtschaft (ZPM), verschiedene Jahrgänge.

Tabelle 2: Selbstversorgungsgrade in der Bundesrepublik Deutschland in %

Produkt	1975	1985
Getreide	86	100
Zucker	100	132
Gemüse	36	37
Fleisch insgesamt	82	89
darunter: Rind	98	116
Schwein	85	86
Geflügel	50	61
Milch	118	115
Eier	80	74

Quelle: Agrarberichte der Bundesregierung und „Agrarmärkte in Zahlen“ der Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle der deutschen Agrarwirtschaft (ZPM), verschiedene Jahrgänge.

Die mindestens bei einigen Erzeugnissen sehr starke Produktionsentwicklung hat zu steigenden EG-Marktordnungsausgaben geführt, die 1986 über 47 Mrd. DM erreichen können. Parallel dazu wachsen die Lagerbestände bei Getreide, Zucker, Rindfleisch und Milchprodukten. Der Buchwert der Lagerbestände lag Ende 1982 in der EG bei 4 Mrd. ECU und Ende 1985 bei 10,5 Mrd. ECU (23,6 Mrd. DM). Mit zunehmender Lagerdauer sinkt der Marktwert der Lagerbestände, der 1985 weniger als die Hälfte des Buchwertes (10,9 Mrd. DM) ausmachte.

Hinzu kommt, daß jede Senkung des US-Dollarkurses den EG-Haushalt mit Mehrausgaben belastet, da der Export auf Dollarbasis abgewickelt wird und bei sinkendem Dollarkurs höhere Erstattungsbeiträge von der EG-Kasse gezahlt werden müssen. Eine zehnpromtente Senkung des Dollarkurses bedeutet rund eine Milliarde ECU oder 2,22 Milliarden DM. Sollte sich die stetige Abwertung des US-Dollars auch in der zweiten Jahreshälfte 1986 fortsetzen, ist sogar zu befürchten, daß die für 1986 errechneten EG-Marktordnungsausgaben nicht ausreichen werden.

Der finanzielle Spielraum der EG ist ausgereizt. Aus der Sicht der Finanzminister müssen schnell

Maßnahmen ergriffen werden, um die Ausgaben zu begrenzen.

Dennoch ist der EG-Haushalt verglichen mit dem Volumen der nationalen Haushalte der EG-Länder bescheiden. Der EG-Haushalt belief sich 1985 auf insgesamt 64 Mrd. DM. Jeder Bürger der Gemeinschaft zahlte so umgerechnet 236 DM an die Gemeinschaft, das sind 65 Pfennig pro Tag. Die anteiligen Kosten für die Agrarpolitik betragen 45 Mrd. DM, das entspricht 165 DM je EG-Bürger im Jahr 1985 oder 45 Pfennig pro Tag.

Dagegen hat jeder Bürger der Bundesrepublik Deutschland täglich 25 DM für den nationalen Haushalt aufzubringen. Der EG-Haushalt hat ein Volumen von weniger als einem Prozent des Brutto sozialproduktes der Mitgliedstaaten. Demgegenüber macht nach Angaben der EG-Kommission der Anteil der öffentlichen Ausgaben auf nationaler Ebene im EG-Durchschnitt 50,7 % am Sozialprodukt aus. In der längerfristigen Entwicklung sind die Zuwachsraten des EG-Haushaltes mit denen der nationalen Haushalte durchaus vergleichbar. Zwischen 1979 und 1985 haben sich sowohl der EG-Haushalt als auch die kumulierten Haushalte der Mitgliedsländer ungefähr verdoppelt.

Entwicklung des Agrarhandels

Trotz wachsender Produktion und damit verbundener struktureller Überschüsse ist die EG nach wie vor weltweit der größte Nahrungsmittelimporteur. Solange der Import von Agrargütern nicht begrenzt wird, ist jeder Versuch, produktionsmindernde Maßnahmen zur Marktentlastung agrarpolitisch durchzusetzen, zum Scheitern verurteilt. Die Tabelle zeigt, daß der Importüberschuß bei Agrargütern in die Bundesrepublik

von knapp 25 Mrd. DM im Jahr 1980 auf 30 Mrd. DM im Jahr 1985 kontinuierlich angestiegen ist.

EG-weit hat sich der Einfuhrüberschuß von Agrargütern von 28 Mrd. DM im Jahr 1980 auf rund 33 Mrd. DM im Jahr 1985 erhöht. Daher ist die Kritik aus Wirtschaftskreisen, der Agrarhandel behindere zunehmend die Industrieexporte, nicht berechtigt. Die Bundesrepublik Deutschland ist innerhalb der EG der weitaus wichtigste Nettoimporteur von Agrargütern.

Vor allem die jährlich in die EG eingeführten 45 Mio. Tonnen Futtermittel im Wert von durchschnittlich 23 Mrd. DM verursachen Wettbewerbsverzerrungen und führen zur ständigen Vergrößerung der tierischen Produktion. In küstennahen Regionen werden diese „Billigfuttermittel“ in der Tierfütterung eingesetzt und haben wegen damit verbundener Wettbewerbsvorteile zu umfangreichen Massentierhaltungen geführt.

Die preiswerten Futtermittelimporte verursachen nicht nur Druck auf den europäischen Getreidepreis, sondern heizen auch die Produktion von Milch, Fleisch und Eiern an. Vor allem die Niederländer sind auf der Basis von Importfutter sehr stark in die Veredlungsproduktion (Fleisch, Eier, Milch) eingestiegen, wobei der außereuropäische

Tabelle 3: Agraraußenhandel in Mrd. DM

	1970	1980	1984	1985
<i>Bundesrepublik Deutschland</i>				
Einfuhren	21	46	55	58
Ausfuhren	4	21	27	28
Einfuhrüberschuß	17	25	28	30
<i>Europäische Gemeinschaft</i>				
Einfuhren	—	68	98	99
Ausfuhren	—	40	63	66
Einfuhrüberschuß	—	28	35	33

Quelle: Statistische Jahrbücher, verschiedene Jahrgänge.

Rohstoffanteil im Mischfutter 44% beträgt. In der Bundesrepublik liegt dieser Anteil bei 35%, in Frankreich bei 25% und in Großbritannien bei 20%.

Der Druck der Amerikaner auf die EG wird unter der Last der dortigen Agrarüberschüsse immer größer. Im Interesse ihrer eigenen Landwirtschaft sollte die EG gegenüber den USA Härte zeigen und die bereits 1966 bei der sogenannten „Kennedy-Runde“ eingeräumte Zollfreiheit für Futtermittellieferungen eindämmen oder besser „wegverhandeln“.

So sind beispielsweise die 1983 in die EG eingeführten Futtermitteln auf 8,2 Millionen Hektar produziert worden, was indirekt die landwirtschaftlich genutzte Fläche der EG um 8% vergrößert — mit der Auswirkung, daß rund 15% der tierischen Erzeugnisse aus der Verfütterung von aus Drittländern eingeführtem Futter stammt. Holland ist auf der Basis der genannten Wettbewerbsvorteile voll in die Veredlung eingestiegen und profitiert dabei von der Absicherung durch das EG-Agrarmarktordnungssystem. So lagen die gesamten öffentlichen Aufwendungen (EG und national) je landwirtschaftlichem Betrieb in Holland im Jahr 1980 bei über 37 000 DM. Für einen Betrieb in Belgien betragen sie 28 000 DM, in Großbritannien 20 800 DM, in Dänemark 19 800 DM und in der Bundesrepublik 13 000 DM bei einem EG-Durchschnitt von 11 100 DM. Pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche betragen die nationale und die EG-Stützung zusammen

1980 in den Niederlanden 2 370 DM, in Belgien 1 430 DM und in der Bundesrepublik 850 DM. Der EG-Durchschnitt lag bei 580 DM je Hektar.

Durch die Billigfutterimporte hat die Agrarpolitik Betrieben in Küstenregionen Wettbewerbsvorteile verschafft, die diese betriebswirtschaftlich konsequent genutzt haben. Letzten Endes hat so eine Agrar- und Handelspolitik, die das Unterlaufen des EG-Außenschutzes bei einigen Futtermitteln zuläßt, die derzeitige Überproduktion bei Getreide und wichtigen Veredlungserzeugnissen wie Milch und Rindfleisch verursacht und den Schweinemarkt unter Druck gebracht. Zudem ergibt sich, daß die Betriebe in den Küstenregionen noch mit den höchsten öffentlichen Aufwendungen gestützt werden.

Solange einzelne Länder und Regionen so stark von dem jetzigen System profitieren, ist nicht zu erwarten, daß ein allgemeiner Konsens für produktionsbegrenzende Maßnahmen zustande kommt. Aus diesem Grunde ist ernsthaft zu prüfen, ob nicht jene Mitgliedstaaten, die besonders stark am Markt vorbeiproduzieren, nach dem Verursacherprinzip stärker an der Finanzierung der Marktordnungskosten beteiligt werden müssen. Bei der gegenwärtigen Finanzierung steuert die Bundesrepublik den größten Teil bei und bezahlt so in erheblichem Umfang die steigende Agrarproduktion in anderen EG-Ländern. Diese sehen angesichts des derzeit herrschenden Systems keinen Grund, marktkonform zu produzieren.

Wettbewerbsprobleme innerhalb der EG

Neben den im System der Marktordnungen liegenden Wettbewerbsunterschieden gibt es auch Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Gesetze und Vorschriften im Tier-, Natur- und Umweltschutz. Beispielsweise sind die EG-Mitgliedstaaten frei in der Festsetzung von Wartezeiten nach der Verabreichung von Tierarzneimitteln. Daraus resultieren bei deren Einsatz unterschiedliche Wartezeiten vor der Schlachtung bzw. vor dem Verkauf vom Tier stammender Lebensmittel. Die damit verbundene Wettbewerbsverzerrung und die in der EG unterschiedliche Bewertung des gesundheitlichen Risikos des Verbrauchers durch mögliche Rückstände sind offensichtlich.

Ein Beispiel dafür, wie steinig und lang der Weg zu einer Harmonisierung ist, bietet die Vorgehensweise der EG-Politik beim Verbot von natürlichen und künstlichen Hormonen in der Tiermast. In der Bundesrepublik ist der Einsatz von Hormonen in der Tiermast seit Jahren verboten. In Irland, Frankreich und England können die Hormone jedoch heute noch eingesetzt werden. Nach

einem mühsam zustande gekommenen EG-Beschluß ist der Hormoneinsatz in der Tiermast in Irland und Frankreich ab 1988 und in England sogar erst ab 1989 untersagt.

Solche offensichtlichen Wettbewerbsverzerrungen benachteiligen die deutschen Landwirte in zweifacher Hinsicht: Einmal dürfen sie diese Stoffe, die zu einem schnelleren Wachstum der Tiere in der Mast führen, nicht verwenden, zum anderen drücken die Produkte jener Länder, in denen diese Wachstumsförderer noch erlaubt sind, verstärkt auf den deutschen Markt und belasten die Erzeugerpreise. Es kann davon ausgegangen werden, daß die Rindfleischproduktion durch ein vollständiges Verbot von Hormonen in der Tiermast EG-weit um gut 10% zurückgehen würde. Das würde die Kosten der Rindfleischmarktordnung deutlich reduzieren und die Preise für die Landwirte spürbar verbessern. Ähnliche Wettbewerbsverzerrungen gibt es auch im Bereich der Pflanzenproduktion beim Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln.

Ganz wichtig für einigermaßen vergleichbare Wettbewerbsbedingungen bei der Agrarproduktion innerhalb der EG wäre die Einführung einer europäischen Währung. Durch das derzeitige komplizierte System ist der Preisspielraum aufgrund der unterschiedlichen Währungsentwicklungen in den einzelnen Ländern sehr groß und wird gezielt dazu mißbraucht, Wettbewerbsverzerrungen herbeizuführen. Beispielsweise hat sich gezeigt, daß der Abbau des positiven deutschen Währungsausgleiches — der ursprünglich zum Ausgleich der unterschiedlichen Währungsentwicklungen in den Mitgliedstaaten eingeführt wurde — den Verlust von Marktanteilen im In- und Ausland mit sich brachte. Schwachwährungsländer bekommen gegenwärtig automatisch einen größeren Spielraum für Erzeugerpreiserhöhungen mit der Folge, daß die Landwirtschaft dort einseitig begünstigt wird.

Frankreich hat vor den letzten Agrarpreisbeschlüssen gezeigt, wie man Preisanhebungen für die einheimischen Landwirte auch ohne Brüsseler Agrarbeschlüsse durchsetzen kann. Durch die von Frankreich erzwungene Änderung der Wechselkursrelationen vor dem Abschluß der Agrarpreisrunde für das Wirtschaftsjahr 1986/87 gab es wegen des neu entstandenen negativen Währungs-

ausgleichs erneut einen erhöhten Preisanpassungsspielraum für die Schwachwährungsländer. Durch diese „Selbstbedienung“ über die Anpassung der grünen Wechselkurse war für diese Länder eine Erhöhung der Marktordnungspreise in ECU im Prinzip nicht mehr notwendig. Zusätzlich hat die EG-Kommission den Währungsausgleich für Schweinefleisch, Eier und Geflügel mehrere Monate ausgesetzt und damit den Preisanpassungsspielraum für Schwachwährungsländer nochmals erhöht.

Die Festsetzung der neuen Wechselkurse bei Dänemark und Belgien erfolgte gerade so, daß die Freimargenregelung in Verbindung mit der Anpassungsschwelle dazu mißbraucht wird, um keinen Währungsausgleich entstehen zu lassen. Damit ist eine erneute Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der deutschen Landwirtschaft geschaffen, die permanent bestehen bleibt.

Wenn diese Situation nicht schnell geändert wird, sind in den benachteiligten Ländern Ausgleichsmechanismen auch gegen massiven Widerstand aus anderen Ländern unumgänglich. Der Druck in Richtung verstärkter Regionalisierung der europäischen Agrarpolitik ist sonst nicht mehr zu verhindern.

Entwicklung der Erzeuger- und Betriebsmittelpreise

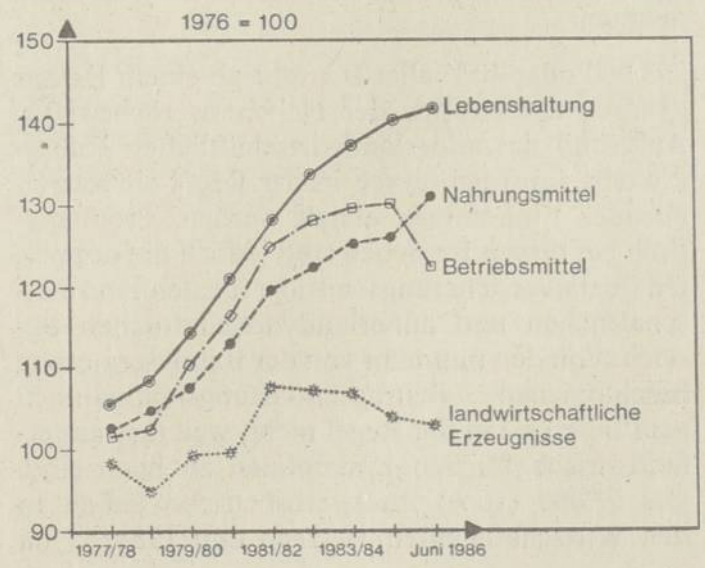
Von 1980 bis 1985 ist der Index der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise lediglich um 3,1 % gestiegen. Für Juni 1986 wird sogar ein Index von 98,9 ausgewiesen. Das bedeutet, die Erzeugerpreise lagen im Juni 1986 im Durchschnitt um 1,1 % unter den Preisen des Jahres 1980. Die landwirtschaftlichen Betriebsmittelpreise sind dagegen von 1980 bis 1985 um 15 % gestiegen. In den letzten Monaten jedoch gingen sie zurück und liegen jetzt noch etwa 10 % über dem Jahr 1980. Trotz rückläufiger Erzeugerpreise liegen die Verbraucherpreise im Juni 1986 um 10 % über dem Basisjahr 1980. Da die Lebenshaltungskosten im Juni 1986 um 21 % über denen von 1980 lagen, ist daraus die inflationsdämpfende Wirkung der Nahrungsmittelpreise zu erkennen. Eine langfristige Entwicklung der Lebenshaltungskosten, der Ausgaben für Nahrungsmittel und der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise zeigt Schaubild 1.

Auf der anderen Seite wird deutlich, daß die der Landwirtschaft nachgelagerten Stufen, d. h. der Handel und die Verarbeitung, rückläufige Erzeugerpreise nicht voll dem Verbraucher zugute kommen lassen, sondern ihre Spannen ausweiten. Daß diese Entwicklung auch auf die starke Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel zurückzuführen ist, steht dabei außer Frage. Daher sollten Fusionen von Lebensmittelketten konsequent kartell-

rechtlich überprüft werden, damit sich der bereits in Teilbereichen abzeichnende Oligopolmarkt nicht zu einem Monopolmarkt entwickelt.

Die Preis-Kosten-Schere für die Landwirtschaft in der Bundesrepublik hat sich trotz sinkender Betriebsmittelpreise 1985 nicht verengt, weil die Erzeugerpreise noch stärker zurückgegangen sind. Dagegen hat sich die Situation in anderen EG-

Schaubild 1: Preisindex im Vergleich (Bundesrepublik Deutschland)



Ländern verbessert, hauptsächlich in Italien, wo die Betriebsmittelpreise stark und die Erzeugerpreise nur wenig gesunken sind. Italien konnte deshalb real eine positive Erzeugerpreisentwicklung von 3,9 % verbuchen. Reale Verbesserungen hatten 1985 ebenfalls die Bauern in Luxemburg mit 3,8 %, Holland mit 2,2 %, Dänemark mit 1,0 % und Griechenland mit 0,7 %. Das bedeutet, daß die immer stärker auseinanderlaufende Entwicklung von Kosten und Erzeugerpreisen zumindest in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht gestoppt werden konnte.

Die Gesamtentwicklung hat dazu geführt, daß 1985 mit Ausnahme von Italien und Luxemburg die Einkommenssituation der Landwirtschaft in allen anderen EG-Ländern schlechter wurde. Die

stärksten Einbußen erlitten dabei die britischen und deutschen Bauern. Die reale Nettowertschöpfung aus landwirtschaftlicher Tätigkeit je Arbeitskraft ist 1985 in der Bundesrepublik gegenüber dem Vorjahr um 14 % gesunken. Damit hat das Gesamteinkommen 1985 den niedrigsten Stand der letzten 15 Jahre erreicht.

Die Zukunftsperspektiven für viele Landwirte in der EG und insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland sind nicht gut. Wenn die EG-Agrarpolitik weiterhin handlungsunfähig bleibt, wird ein großer Teil der Betriebe in den nächsten Jahren aufgeben müssen, weil sie — aufgrund der ständig fallenden Erzeugerpreise — kein ausreichendes Einkommen erwirtschaften können und mehr oder weniger ihr Eigenkapital verbrauchen.

Einkommenssituation der deutschen Landwirtschaft

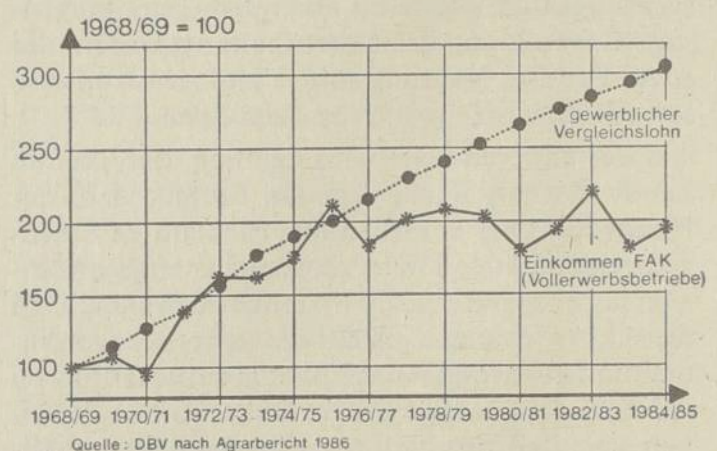
Vergleicht man die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen seit 1968/69 und des gewerblichen Vergleichslohns in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Schaubild 2), so wird eine wachsende Disparität offensichtlich. Im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1983/84 und 1984/85 hatten die Vollerwerbsbetriebe ein Gesamteinkommen von 31 300 DM je Familie. Das Gesamteinkommen der Zuerwerbsbetriebe (Haupteinkommen aus Landwirtschaft, Teileinkommen aus anderen Bereichen) lag im Durchschnitt der beiden Wirtschaftsjahre bei 35 100 DM und das der Nebenerwerbsbetriebe (Teileinkommen aus Landwirtschaft, Haupteinkommen aus anderen Bereichen) bei 36 200 DM. Daraus ist zu ersehen, daß die Nebenerwerbsbetriebe das höchste Gesamteinkommen je Familie aufweisen. Allerdings kommt in diesen Betrieben über 90 % (!) des Gesamteinkommens aus dem außerlandwirtschaftlichen Erwerbseinkommen. Unter den ungünstigen und sich zur Zeit laufend verschlechternden Ertrags-Aufwands-Verhältnissen wird der Anteil des landwirtschaftlichen Einkommens weiter abnehmen.

293 000 oder 40 % aller Betriebe ab einem Hektar gehören zur Gruppe der Nebenerwerbsbetriebe. Aufgrund des außerlandwirtschaftlichen Haupterwerbs kann bei diesen in der Regel ein ausreichendes Einkommen erzielt werden. Problematisch bei diesen Betrieben sind jedoch die doppelten Sozialversicherungsbeiträge für den landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich. Von den nunmehr von der Bundesregierung beschlossenen Beitragsentlastungsmaßnahmen profitieren sie in der Regel nicht, weil ihre außerlandwirtschaftlichen Einkommen zu hoch sind. Die 73 000 (10 %) Zuerwerbsbetriebe haben in den Wirtschaftsjahren 1983/84 und 1984/85 im

Durchschnitt ein außerbetriebliches Erwerbseinkommen von 16 400 DM und einen Gewinn aus der Landwirtschaft von 17 860 DM aufzuweisen. Das niedrigste Einkommen haben die 356 000 Vollerwerbsbetriebe. In den Wirtschaftsjahren 1983/84 und 1984/85 konnten nur 53 bzw. 56 % der Vollerwerbsbetriebe eine positive Eigenkapitalbildung aufweisen. Nur 35,6 bzw. 37,8 % der Vollerwerbsbetriebe erreichten eine Eigenkapitalbildung von 300 DM je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche und mehr. Knapp die Hälfte aller Vollerwerbsbetriebe hat in den letzten Wirtschaftsjahren Eigenkapitalverluste hinnehmen müssen und lebt somit von der Substanz. Ungefähr ein Viertel der Vollerwerbsbetriebe ist in der Ertragskraft bereits so geschwächt, daß sie selbst in günstigen Jahren keinen Anschluß an die allgemeine Einkommensentwicklung finden können.

All jene, deren Konzept zur Lösung der Agrarmarktprobleme in der wohlklingenden Forderung

Schaubild 2: Einkommen landwirtschaftlicher Vollerwerbsbetriebe und gewerblicher Vergleichslohn



nach „mehr Markt“ liegt, müssen sich folgender Konsequenzen bewußt sein: Mehr Markt kann zur Zeit nur gleichgesetzt werden mit Preissenkungen. Das bedeutet, daß die knapp 50 % der Vollerwerbsbetriebe, die Eigenkapitalverluste aufweisen, kaum eine Chance haben, im Vollerwerb bestehen zu bleiben. Um nicht auf lange Sicht ihre Substanz und ihr Eigentum aufzubrauchen, müssen diese Betriebe im außerlandwirtschaftlichen Bereich ein zusätzliches Einkommen anstreben, wobei es zur Zeit für viele Betriebsinhaber äußerst schwierig ist, einen Arbeitsplatz oder eine Betätigung zu finden, ganz zu schweigen davon, wie diese zusätzliche Arbeit arbeitswirtschaftlich überhaupt verkraftet werden kann. Etwa weitere 20 % der Vollerwerbsbetriebe, die zwar noch eine positive Eigenkapitalbildung haben, werden durch weitere Preissenkungen Eigenkapitalverluste hinnehmen müssen und damit auch zur Aufnahme einer zusätzlichen Tätigkeit gezwungen sein.

Im Prinzip ist jedem Landwirt klar, daß für die Einkommenssicherung in seinem Betrieb nicht nur die Produktionsausweitung, sondern auch die weitere Kostensenkung Bedeutung hat. Besonders auf dem Gebiet der überbetrieblichen Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitserledigung gibt es noch Rationalisierungsreserven. Es reicht künftig nicht aus, Rationalisierung nur als Substitution von Arbeit durch Kapital zu betreiben. Daher ist verstärkt die Rentabilität des Kapitaleinsatzes zu prüfen. Eine sinnvolle überbetriebliche Zusammenarbeit, beispielsweise in Maschinenringen, läßt unrentable einzelbetriebliche Investitionen vermeiden und die Produktionsfaktoren im Betrieb effizienter nutzen.

Durch die überbetriebliche Arbeitserledigung in der Landwirtschaft werden nicht nur einzelbetriebliche Einkommensreserven mobilisiert, mit diesen innersektoralen Dienstleistungen wird auch die Nettowertschöpfung der Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung verbessert.

Ergänzung des landwirtschaftlichen Einkommens

Aus der Sicht der Landwirtschaft ist es zur Absicherung der Existenz mittlerer und kleinerer Betriebe zunehmend notwendig, das landwirtschaftliche Einkommen zu ergänzen. Da der klassische Zu- und Nebenerwerb durch eine Teilzeit- oder Vollzeitarbeit in gewerblichen Betrieben bei der aktuellen Arbeitsmarktlage schwierig ist, kommt verstärkt in die Diskussion, daß sich Landwirte in selbständiger Verantwortung durch Dienstleistungen, die sie für die verschiedensten Einrichtungen übernehmen, zusätzliches Einkommen schaffen sollten. Möglichkeiten sind beispielsweise denkbar

- im Bereich der Kommunen,
- im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes und
- im Bereich des Fremdenverkehrs.

Dies sollte auf der Grundlage von Verträgen erfolgen, um die notwendige Absicherung zu haben, vor allem dann, wenn mit dem Auftrag Investitionen in Spezialtechnik verbunden sind.

Alle diese Aktivitäten gehen nach den derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen, beispielsweise im

Gewerbe-, Steuer-, Versicherungs- und Baurecht, über die rein landwirtschaftliche Tätigkeit hinaus. Dies führt dazu, daß viele Landwirte davor zurückschrecken, solche Dienstleistungen zu übernehmen, oder aber Schwierigkeiten entstehen, wenn sie dazu bereit sind, weil ihre damit verbundenen finanziellen und verwaltungsmäßigen Belastungen im Vergleich zu den tatsächlichen Einkommensmöglichkeiten zu hoch sind.

Wenn dieser Sektor als Zuerwerb für die Landwirtschaft erschlossen werden soll, ist es erforderlich, die gegenwärtig im Wege stehenden Vorschriften zu überdenken und flexiblere Lösungen anzustreben. In öffentlichen Diskussionen wird immer wieder betont, daß durch eine privatwirtschaftliche Abwicklung dieser Arbeiten Kosten für die Nutzer eingespart werden können. Auch aus dieser Sicht ist es ernsthafte Überlegungen wert, vernünftige Voraussetzungen für eine privatwirtschaftliche Lösung zu schaffen. Dabei können landwirtschaftliche Betriebe mit freien Arbeitskapazitäten und geeigneter Technik (Zuerwerbsbetriebe) zuverlässige und kostengünstige Vertragspartner sein.

Bedeutung der Land- und Agrarwirtschaft in einer modernen Industriegesellschaft

Die Land- und Forstwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland hat heute noch einen Anteil an der Bruttowertschöpfung von ungefähr 2 %. 1960 betrug dieser Anteil noch um 6 %. Der Anteil

der Wertschöpfung der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen liegt in der EG bei 3,6 %, in der Bundesrepublik bei 1,8 %, im Vereinigten Königreich bei 2,1 %, in Frankreich

bei 4 %, in den Niederlanden bei 4,4 %, in Italien bei 6,4 %, in Irland bei 10,7 % und in Griechenland bei 16,5 %.

Wird die volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedeutung der Landwirtschaft nur am Bruttosozialprodukt gemessen, so wäre sie in der Bundesrepublik gering. Man würde der Landwirtschaft bei dieser Betrachtungsweise indessen nicht gerecht. Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt in ländlichen Regionen macht häufig 8 bis 10 % und mehr aus. Damit ist die Landwirtschaft gerade im ländlichen Raum ein bedeutender Wirtschaftsfaktor, von dem viele Arbeitsplätze in Gewerbe, Handel und Handwerk abhängen. Allein für Betriebsgebäude werden jährlich von der Landwirtschaft knapp 2 Mrd. DM investiert. Die Bruttoanlageinvestitionen der deutschen Landwirtschaft betragen im Wirtschaftsjahr 1984/85 knapp 9 Mrd. DM und sind damit aufgrund der aktuellen kritischen Gewinnsituation gegenüber den vorangegangenen Jahren deutlich zurückgegangen. Die gesamten Betriebsmittel und Investitionsgüter, die die deutsche Landwirtschaft zukaft, machen jährlich über 33 Mrd. DM aus.

Wenn sich die Einkommenssituation der Landwirtschaft in absehbarer Zeit nicht verbessert und durch finanzielle Anreize auch noch freiwillige Betriebsstillegungen gefördert werden, wird dies

folgeschwere Auswirkungen für den gesamten ländlichen Raum durch Vernichtung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft, in der Agrar- und Ernährungswirtschaft, dem Handwerk sowie im Gewerbe- und Dienstleistungssektor haben. Es wird zu verstärkter Abwanderung in die Ballungsgebiete kommen, mit sehr negativen Auswirkungen auf die gesamte Infrastruktur.

In der agrarpolitischen Diskussion wird in letzter Zeit verstärkt betont, daß den Landwirten auch die Wohlfahrtsleistungen, die sie für die Gesellschaft erbringen, wie etwa Landschaftspflege, Naturschutz und Umweltschutz, vergütet werden müssen. Diese Zusammenhänge zeigen, daß der Stellenwert der Landwirtschaft nicht nur am Beitrag zum Bruttosozialprodukt gemessen werden kann. Wenn die seit Jahrhunderten von bäuerlichen Betrieben geprägte Kulturlandschaft erhalten werden soll, muß eine Agrarpolitik betrieben werden, die dem immer schneller werdenden Trend zu Großbetrieben und Agrarfabriken EG-weit Einhalt gebietet.

Eine Landschaft, in der nur noch wenige Großbetriebe das Bild bestimmen, erleidet nicht mehr korrigierbaren Schaden mit negativen Folgen für Umwelt und Natur. Deshalb muß es Hauptaufgabe der Agrarpolitik sein, die bäuerliche Landwirtschaft zu erhalten. Dem läuft jedoch die derzeitige Entwicklung entgegen.

Lösungsansätze für eine sachgerechte Agrarpolitik

Im Grunde gibt es zwei Möglichkeiten, Agrarpolitik zu betreiben: einerseits den marktwirtschaftlichen Weg zu gehen, andererseits Rahmenbedingungen für eine bäuerlich strukturierte Landwirtschaft zu setzen.

Der von der EG-Kommission (vgl. Grünbuch) und einigen Wissenschaftlern vorgeschlagene Weg zur Überwindung der gegenwärtigen Agrarkrise, über Preissenkungen und/oder Abgabenerhöhungen die Märkte in ein Gleichgewicht zu bringen, ist die marktwirtschaftliche Lösung. Angesichts der beschriebenen Ausgangssituation für die deutsche Landwirtschaft wird bei dieser Lösung allenfalls dem Teil der Vollerwerbsbetriebe mit der höchsten Eigenkapitalbildung Chancen für eine dauerhafte Existenz eingeräumt. Auch deren Einkommen wird dabei weiter unzureichend sein, weil sich der Druck auf die Erzeugerpreise ständig verstärkt. Diese Betriebe kommen darüber hinaus nicht in den Genuß von staatlichen Zuschüssen im Sozialbereich, wenn die gegenwärtigen Bedingungen bestehen bleiben.

Für die Zuerwerbsbetriebe bedeutet die marktwirtschaftliche Lösung, daß ihr landwirtschaftliches Einkommen weiter stark geschmälert wird

und aufgrund des schlechter werdenden Ertrags-Aufwands-Verhältnisses Investitionen im landwirtschaftlichen Bereich kaum mehr möglich sind. Um ihr Gesamteinkommen auf gegenwärtigem Niveau zu halten, müssen die Zuerwerbsbetriebe alles versuchen, ihr außerlandwirtschaftliches Einkommen zu verbessern, d. h. sich zu Nebenerwerbsbetrieben entwickeln.

Die Nebenerwerbslandwirtschaft wird bei der marktwirtschaftlichen Lösung zur Hobby-Landwirtschaft degradiert, weil der Einkommensbeitrag aus der Landwirtschaft immer kleiner oder sogar kein Einkommen aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit mehr erreicht wird. Für die meisten Nebenerwerbslandwirte wird deshalb aus betriebswirtschaftlicher Sicht wenig dafür sprechen, den Betrieb weiterzuführen. Das bedeutet, daß insbesondere im Generationswechsel viele Nebenerwerbsbetriebe aufgegeben werden.

Die marktwirtschaftliche Lösung wird dazu führen, daß von den 346 000 Vollerwerbsbetrieben höchstens noch etwa 90 000 bestehen bleiben werden. Den anderen bleibt nicht selten aufgrund mangelnder außerlandwirtschaftlicher Erwerbs-

möglichkeiten nichts anderes übrig, als ihr Vermögen langsam aufzubrechen.

Es ist eine Illusion zu glauben, daß der Staat bereit ist, die aus den Preissenkungen folgenden Einkommensverluste durch direkte Ausgleichszahlungen zu kompensieren. Die in der letzten Zeit von der Bundesregierung bereitgestellten zusätzlichen Mittel für die Landwirtschaft konnten für die meisten Betriebe nicht die durch die Preissenkungen erlittenen Einkommensverluste ausgleichen. So hat beispielsweise ein Betrieb mit 15 Hektar landwirtschaftlicher Fläche und zehn Kühen in den letzten Jahren durch Preisrückgang an wichtigen Märkten einen jährlichen Einkommensausfall von etwa 6 000 DM zu verzeichnen. Aus dem Programm zur Kostenentlastung im Sozialbereich erhält er jährlich maximal 2 900 DM. Selbst bei der Annahme, daß der Betrieb in einem der ausgewiesenen benachteiligten Gebiete liegt und Anspruch auf sogenannte „Ausgleichszulagen“ hat, ist der Einkommensausfall nicht auszugleichen.

Demgegenüber wirkt der Vorschlag der baden-württembergischen Landesregierung, die Preisstützung auf dem EG-Binnenmarkt abzubauen und die so freiwerdenden Mittel für direkte Ausgleichszahlungen an die Landwirte einzusetzen, auf den ersten Blick bestechend. Denn bei etwa 47 Mrd. DM könnten beträchtliche Beträge — je Hektar etwa 450 DM — direkt an die Landwirtschaft bezahlt werden. Jedoch werden die Agrarpreise bei einem Wegfall der Preisstützung im Rahmen der EG-Marktordnungen mindestens kurzfristig noch weiter sinken. Damit verbundene Einkommenseinbußen der Landwirte übersteigen schnell die Mittel aus eingesparten Marktordnungskosten für direkte Ausgleichszahlungen. Daher ist zu befürchten, daß zunächst zusätzliche Mittel erforderlich sind, um die Einkommenseinbußen voll auszugleichen.

Da die Überschüsse von heute auf morgen nicht abzubauen sind und nach den bisherigen Ergeb-

nissen bei Verhandlungen auch nicht sicher ist, ob an der EG-Grenze wirksame Außenschutzmaßnahmen, vor allem gegen Futtermittelimporte, durchgesetzt werden können, ist offen, ob und wann Erzeugerpreiserhöhungen an den Märkten möglich sind. Die Gefahr ist groß, daß die europäischen Agrarpreise auf das Weltmarktpreisniveau absinken, das von den großen Agrarexportländern gesteuert wird und mit Marktwirtschaft nichts zu tun hat. Mit einer Agrarpolitik des Preisdrucks kann der bäuerlichen Landwirtschaft trotz direkter Ausgleichszahlungen mit hohem Mittelaufwand keine tragfähige Perspektive gegeben werden.

Da der Staat kaum bereit ist, den Mitteleinsatz für die Landwirtschaft zu steigern, muß alles versucht werden, durch marktentlastende Maßnahmen zu einer kostenorientierten Preisentwicklung an den Agrarmärkten zu kommen. Nur wenn dies erreicht wird und ergänzend dazu direkte Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete beibehalten werden, wird der Strukturwandel in vernünftigen Bahnen ablaufen.

Eine rein marktwirtschaftliche Lösung führt zwangsläufig zu einer Großbetriebsstruktur wie in den USA, ohne daß die verbleibenden Großbetriebe und Agrarfabriken angemessene Gewinne erwirtschaften können. Dies bestätigt die derzeitige Agrarkrise in den USA. Die Auswirkungen eines solchen Strukturwandels und die Folgen hinsichtlich infrastruktureller, gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Probleme sind gravierend. Mit Sicherheit wird dabei die aktive Landbewirtschaftung in benachteiligten Regionen ganz verschwinden und sich dabei die Kulturlandschaft total verändern. Negative Auswirkungen in diesen Regionen bis hin zur mangelnden Ernährungsvorsorge für Krisenzeiten sind zu befürchten. Will man die Konsequenzen einer marktwirtschaftlichen Lösung vermeiden und eine Agrarpolitik mit Perspektiven für bäuerliche Betriebe betreiben, müssen neue Wege beschritten werden.

Agrarpolitische Rahmenbedingungen für eine bäuerliche Landwirtschaft

Die Bundesregierung stellt im Agrarbericht 1986 das Ziel der Agrar- und Ernährungspolitik wie folgt heraus: „Im Mittelpunkt der Agrarpolitik steht die Sicherung einer möglichst großen Zahl leistungsfähiger bäuerlicher Familienbetriebe, die neben der Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft mit Agrargütern eine Reihe weiterer Leistungen erbringen, die überwiegend immaterieller Natur sind, wie zum Beispiel Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft.“

Wenn dies wirklich das Ziel ist, dann müssen agrarpolitische Rahmenbedingungen für eine bäuerliche Landwirtschaft geschaffen werden. Dabei ist vor allem zu definieren, welche Betriebe als leistungsfähige bäuerliche Familienbetriebe gelten und deshalb erhaltenswert sind.

Die Existenz einer bäuerlichen Landwirtschaft ist nur zu garantieren, wenn durch agrarpolitische Maßnahmen erreicht werden kann, daß die Erzeugerpreise der Kostensteigerung folgen. Daß

man die Einkommen wie bisher weitgehend über Produktivitätssteigerungen und Strukturwandel abzusichern versucht, ist mit den Interessen und der Fortexistenz einer bäuerlichen Landwirtschaft nicht vereinbar.

Erzeugerpreissteigerungen sind nur möglich, wenn das Angebot durch wirksame marktentlastende Maßnahmen begrenzt wird. Die dadurch mögliche Preisentwicklung kommt einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft aber nur dann zugute, wenn gleichzeitig extreme Konzentrationstendenzen zu Agrarfabriken verhindert werden. Wirksam kann dies nur über eine entsprechende Strukturpolitik erreicht werden.

Eine Agrarpolitik für die bäuerliche Landwirtschaft muß daher Rahmenbedingungen für die gewünschten Strukturen setzen und Maßnahmen ergreifen, welche die Agrarmärkte in ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bringen. Rahmenbedingungen zur Sicherung bäuerlicher Strukturen sind die Einführung von Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung, die Verhinderung einer einseitigen Flächenkonzentration und der Abbau von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EG.

Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung

Die Konzentration in der Tierhaltung geht auch in der Bundesrepublik weiter. Beispielsweise lag der Anteil der Schweine in Beständen von über 1 000 Tieren 1979 bei 3 %, heute beträgt er bereits 6 %. 1977 wurden 53 % der Masthühner in Beständen mit über 50 000 Tieren gehalten, heute sind es knapp 70 %. In anderen EG-Ländern, wie beispielsweise in den Niederlanden, ist die Konzentration noch viel weiter fortgeschritten.

Um weitere Auswüchse zu verhindern, ist eine europaweite Einführung von Bestandsobergrenzen in der Tierproduktion dringend notwendig. Dies ist dadurch zu erreichen, daß ab einem bestimmten Tierbestand keine Baugenehmigung für Vergrößerungen oder Neubauten erteilt wird. Dabei ist sekundär, ob beispielsweise eine absolute Bestandsobergrenze bei 1 000 oder 1 200 oder gar 1 500 Mastschweineplätzen festgelegt wird; wichtig ist, daß überhaupt solche Obergrenzen eingeführt werden.

Die gegenwärtige Tendenz in der Politik geht dahin, die Viehhaltung mehr an die Flächen zu binden. Baugenehmigungen, beispielsweise für Schweineställe, werden nur dann erteilt, wenn ausreichend Fläche nachgewiesen wird, um den anfallenden organischen Dünger zu verwerten. Durch immissionsschutzrechtliche und steuerliche Bestimmungen ist die Flächenbindung der Viehhaltung in den letzten Jahren verschärft worden, was zu steigenden Pachtpreisen für landwirtschaftliche Nutzflächen geführt hat.

Diese Erfahrungen zeigen, daß durch eine verschärfte Flächenbindung Tierbestände nicht abgebaut werden, sondern in erster Linie den bäuerlichen Betrieben Einkommen entzogen wird. Für die bäuerliche Landwirtschaft ist deshalb die Einführung von absoluten Obergrenzen von entscheidender Bedeutung. Selbstverständlich müssen diese Obergrenzen den betriebswirtschaftlichen Erfordernissen angepaßt sein.

Bestandsobergrenzen sind grundsätzlich EG-weit einzuführen. Falls dies kurzfristig nicht möglich ist, erscheint ein nationaler Alleingang erwägenswert. Die deutsche Landwirtschaft hat daraus keine Wettbewerbsnachteile zu befürchten, weil Obergrenzen so gesetzt werden müssen, daß Kostendegressionseffekte ausgeschöpft werden können und damit eine rationelle Produktion möglich ist.

Flächenkonzentration in der Pflanzenproduktion verhindern

Die gesetzlichen Instrumente zur Verhinderung einer einseitigen Flächenkonzentration sind in der Bundesrepublik im Prinzip vorhanden. § 9 des Grundstücksverkehrsgesetzes sagt aus, daß die Genehmigung von Grunderwerb versagt werden kann, wenn die Veräußerung eine „ungesunde Verteilung des Grund und Bodens“ bedeutet. Nach § 4 des Landpachtverkehrsgesetzes kann die zuständige Behörde einen anzuzeigenden Landpachtvertrag beanstanden, wenn diese Verpachtung eine ungesunde Anhäufung von land- und forstwirtschaftlichen Nutzflächen bedeutet. Die Ausgestaltung des unbestimmten Rechtsbegriffes der „ungesunden Verteilung des Grund und Bodens“ wird jedoch den Gerichten überlassen. Der Bundesgerichtshof sieht nach bisheriger Praxis nur einen Beanstandungsgrund nach dem Grundstücksverkehrsgesetz, wenn beispielsweise ein Nebenerwerbslandwirt oder Nichtlandwirt in Konkurrenz zum Haupterwerbslandwirt tritt. Haupterwerbslandwirte können nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs unbegrenzt zukaufen.

Die Politik ist deshalb gefordert, klar zu sagen, wann nach ihren Zielvorstellungen eine ungesunde Landverteilung beginnt und damit beanstandet werden muß. Dies kann durchaus, wie nach dem neuen Landpachtverkehrsgesetz möglich, regional differenziert festgelegt werden.

Abbau von Wettbewerbsverzerrungen

Ein Abbau der bereits aufgeführten Wettbewerbsverzerrungen bringt automatisch Vorteile für bäuerliche Betriebe in der gesamten EG. Es ist deshalb vordringlich, Wettbewerbsverzerrungen aufgrund unterschiedlicher Gesetze und Vorschriften im Tier-, Natur- und Umweltschutzbe-

reich sowie durch die unterschiedlichen Währungsentwicklungen möglichst schnell zu beseitigen. Dabei müssen die Entscheidungen so getroffen werden, daß nicht weiter der kleinste gemeinsame Nenner in Europa Grundlage einer Harmonisierung wird. Mit vernünftigen Vorschriften, beispielsweise im Tier-, Natur- und Umweltschutz, ist durchaus auch eine Entlastung an den Märkten verbunden.

Maßnahmen für einen Marktausgleich

Ein Marktausgleich kann nur durch ein Bündel von Maßnahmen zur Absatzerweiterung und Produktionsreduzierung erreicht werden.

Denkbare Maßnahmen zur Absatzerweiterung sind:

1. Ein wirksamer Außenschutz bei allen Agrarprodukten, insbesondere bei Importen von Getreideersatzstoffen (Substituten), ist unumgänglich. Gelingt dies nicht, sind alle Bemühungen zur Schaffung von intakten EG-Binnenmärkten zum Scheitern verurteilt. Dies gilt grundsätzlich für alle Industriestaaten, die eine eigene leistungsfähige Land- und Agrarwirtschaft erhalten wollen.
2. Ein tierartgerechter Mindestanteil von europäischem Getreide in Mischfuttermitteln ist im Hinblick auf die Situation bei Getreide vorzuschreiben. Damit kann der Absatz von Getreide wesentlich gesteigert werden.
3. Eine Ausweitung des Anbaus von Öl- und Eiweißpflanzen ist marktpolitisch sinnvoll, weil Europa bei diesen Produkten eine niedrige Eigenversorgung hat. Bei einer wirksamen und kontinuierlichen Förderung dieser Produkte sind Entlastungen am Getreidemarkt durch Flächenumwidmungen möglich.
4. Eine verstärkte Verwendung von pflanzlichen Rohstoffen für die Industrie- und Energieproduktion ist durch entsprechende politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für Stärke und Zucker als Grundstoffe für die chemische Industrie und gegebenenfalls zur Produktion von Bioäthanol für die Beimischung in Kraftstoffen sowie für Faserpflanzen zur Herstellung von Stoffen aller Art. Im Hinblick auf die Ansprüche künftiger Generationen, auf die Endlichkeit der Vorräte fossiler Rohstoffe und die positiven Wirkungen auf die Umwelt sollten umgehend politische Beschlüsse zum verbindlichen Einsatz dieser Rohstoffe erfolgen. Nach den nun offenbar gewordenen Risiken der Kernenergie sollte das Potential pflanzlicher Rohstoffe ernsthaft in zukunftsorientierte Energiebilanzen aufgenommen werden.
5. Eine Sicherung des „Reinheitsgebotes“ der Nahrungsmittel steht im Interesse von Landwirten und Verbrauchern. Die Unsicherheit darüber, daß künftig bei Milchprodukten und Fleischwa-

ren möglicherweise sogenannte „Imitationsprodukte“ aus pflanzlichen Rohstoffen zugelassen sind, darf unter keinen Umständen anhalten. Neben negativen Auswirkungen auf die Agrarmärkte hat dies auch Konsequenzen hinsichtlich der wachsenden Qualitätsanforderungen der Verbraucher.

Denkbare Maßnahmen zur Produktionsreduzierung sind:

1. Ein EG-weites Verbot von Wachstumsförderern (Hormonen) in der tierischen Erzeugung muß kurzfristig wirksam werden. Für Fleisch und Fleischwaren aus Ländern, die sich nicht daran halten, sind Importsperrern zu verhängen.
2. Von der Bundesregierung wurde das „Soziale Marktentlastungsprogramm“ (SMP) entwickelt. Damit sollen unter den bekannten Bedingungen ganze Betriebe aus der Produktion „herausgekauft“ bzw. Produktionskapazitäten stillgelegt werden, um so die Märkte zu entlasten. Dies kann dazu führen, daß hauptsächlich Betriebe aus ertragsschwachen Gebieten ihre Produktion aufgeben. Gerade in diesen Regionen werden Ausgleichszulagen bezahlt, um eine flächendeckende Landwirtschaft zu erhalten. Das politische Ziel einer flächendeckenden Landwirtschaft wird damit auf dem Altar einer scheinbaren Marktentlastung geopfert.

Hinzu kommt, daß eine theoretisch errechenbare Marktentlastung nach spätestens zwei Jahren durch den biologisch-technischen Fortschritt wieder eingeholt ist und so die Märkte weiter unter Druck bleiben. Die negativen Wirkungen auf die Strukturentwicklung sind nicht zu unterschätzen. Aufstockungsbedürftige Betriebe werden vor allem in kleinstrukturierten Gebieten Schwierigkeiten haben, Flächen zu pachten. Auch in landwirtschaftlich guten Regionen ist zu befürchten, daß die Pachtpreise ansteigen, da die Pächter mit dem Angebot des Staates konkurrieren müssen.

Eine Flächenstilllegung in Form von Rotations- oder Grünbrache ist dagegen ernsthaft zu prüfen. Dabei wäre jedes Jahr ein Teil der Fläche im Rahmen der Fruchtfolge brachzulegen. Für die Brachflächen sind Entschädigungen zu zahlen. Dies ist durchaus vertretbar, weil dadurch Marktordnungskosten eingespart werden können. Aber auch mit der Grünbrache sind Probleme verbunden: Die Höhe der Entschädigung ist zu differenzieren, weil Beträge, die in einzelnen Regionen ausreichen, in anderen unzureichend sind. Gestaffelte Entschädigungen nach unterschiedlichen Deckungsbeiträgen sind nicht einfach zu handhaben und auch nicht einfach zu kontrollieren.

Wenn die Grünbrache zu einer Marktentlastung führen soll, ist sie obligatorisch in allen Betrieben durchzuführen. Freiwilligkeit führt wahrschein-

lich dazu, daß vorwiegend in ertragsschwachen Regionen Grünbrache praktiziert wird. Es ist außerdem davon auszugehen, daß die in der Nutzung verbleibenden Flächen mit höchster Intensität bewirtschaftet werden und so für eine wirksame Marktentlastung überproportional viel Fläche aus der Produktion genommen werden muß.

3. Die dringend notwendige Marktentlastung wäre auch über eine richtig konzipierte, EG-weite Beschränkung der Intensität der pflanzlichen Erzeugung denkbar. Dafür sind Rahmenbedingungen notwendig, die es dem Landwirt ermöglichen, ein angemessenes Einkommen auf einer niedrigen Intensitätsstufe und damit bei niedrigeren Erträgen je Hektar zu erreichen.

Möglichkeiten zur Beschränkung der Intensität sind beispielsweise: Verbot bestimmter Betriebsmittel, Beschränkung des Einsatzes ertragssteigernder Betriebsmittel wie Stickstoff. Sinnvoll wäre eine Kombination des Verbots von Wachstumsreglern und die Begrenzung des Stickstoffeinsatzes bei einer abgabefreien Grundmenge je Hektar unter Anrechnung des Stickstoffs aus der

betriebseigenen Tierhaltung. Entstehende Einkommensausfälle müssen über höhere Preise und/oder Ausgleichszahlungen kompensiert werden.

Das Verbot bestimmter Betriebsmittel und/oder die Beschränkung des Einsatzes ertragssteigernder Betriebsmittel sind Eingriffe in die freie Entwicklung des technischen Fortschritts. Der technische Fortschritt wird aber lediglich zur Herstellung eines Marktgleichgewichtes und der Erhaltung einer bäuerlichen Agrarstruktur korrigiert und keineswegs außer Kraft gesetzt. Mit einer solchen Maßnahme setzt die Agrarpolitik wettbewerbsneutrale Orientierungspunkte. Die damit verbundenen Möglichkeiten kann jeder einzelne Landwirt nach seinen Vorstellungen wie bisher nutzen. Die unternehmerische Entscheidungsfreiheit wird dabei weit weniger eingeschränkt als beispielsweise über Quoten oder Garantiemengen. Durch eine optimale Faktorkombination im Rahmen solcher Vorgaben lassen sich unternehmerische Leistungen in wirtschaftliche Erfolge umsetzen und auch die vom Markt gewünschten Qualitäten erzielen.

Ist ein Umdenken im Gange?

In den jüngsten sozio-ökonomischen Vorschlägen der EG-Kommission findet man ungewohnte und neue Überlegungen. Maßnahmen zur Marktentlastung und Strukturentwicklung stehen dabei im Mittelpunkt. So wird eine Vorruhestandsregelung vorgeschlagen mit folgenden Varianten:

— eine dem deutschen Sozialen Marktentlastungsprogramm ähnliche Regelung;
— eine der früheren deutschen Landabgaberechte ähnliche Maßnahme, also eine mit finanziellen Anreizen ausgestattete vorzeitige Hofübergabe an Verwandte ersten Grades, ohne die Bedingung einer Flächenstilllegung und Produktionsaufgabe. Ganz neu ist der Vorschlag einer Extensivierungsprämie für Junglandwirte, die ihre Erzeugung dem Marktbedarf anpassen oder weniger intensiv wirtschaften, beispielsweise durch Grünbrache und Verzicht auf Höchsterträge und -leistungen. Aus diesem Bündel von Vorschlägen für eine bäuerliche Agrarstruktur und zur Herstellung eines Gleichgewichts an den Agrarmärkten gilt es, eine neue Agrarpolitik zu formulieren, die nachhaltige Perspektiven für eine bäuerliche Landwirtschaft und eine darauf aufbauende Agrarwirtschaft gibt.

Langfristige Existenzsicherung in benachteiligten Gebieten

Da die Agrarpolitiker bisher wenig Willen zeigen, kurzfristig durch eine konsequente Veränderung

der Rahmenbedingungen einen Marktausgleich zu ermöglichen, muß noch für einige Zeit davon ausgegangen werden, daß die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise unter Druck bleiben. Jedoch ist eine grundsätzliche Einsicht, daß nur eine zukunftssträchtige und aufeinander abgestimmte Agrar- und Umweltpolitik eine flächendeckende Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft zuläßt, festzustellen. Am gemeinsamen Willen, schnell zu handeln, fehlt es bei den verantwortlichen Politikern aber noch.

Bis zu einer konsequenten Veränderung der Rahmenbedingungen sind an die bewirtschaftete Fläche gebundene und angemessene Direktzahlungen, mit denen die Wohlfahrtsleistungen der bäuerlichen Landwirtschaft honoriert werden, durchaus sinnvoll. Diese Gelder sind jedoch kein Ersatz für eine neue Agrarpolitik, sondern nur eine Hilfe für die Überwindung der gegenwärtigen Einkommensprobleme. So ist es möglich, die Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume zu erhalten, ihre natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern und die Existenz bäuerlicher Betriebe zu stabilisieren.

In strukturschwachen und von der Natur benachteiligten Regionen sind grundsätzlich Ausgleichszahlungen zu leisten. Diese müssen die Nachteile des Standortes genauso kompensieren wie die Leistung der Landwirte für die Allgemeinheit im Bereich der Erhaltung von Natur und Landschaft

honorieren. Die 1986 erfolgte Ausweitung der benachteiligten Gebiete und Fortschreibung der Beträge ist ein erster Schritt.

Betrieben, deren Anbau- und Ertragsmöglichkeiten durch besondere Auflagen, beispielsweise in Wasserschutz- und Naturschutzgebieten, eingeschränkt werden, muß für die damit verbundenen Ertragsausfälle eine volle Entschädigung gezahlt werden. Hier ist einiges in Bewegung gekommen. Vor allem das Land Baden-Württemberg hat kon-

krete Pläne, nach denen schon ab 1987 Entschädigungen für Auflagen in Wasserschutzgebieten gezahlt werden sollen. Wenn auch in diesen Plänen noch Unstimmigkeiten enthalten sind, wird doch der (auch im Wasserhaushaltsgesetz verankerte) Grundsatz anerkannt, daß für Nutzungsbeschränkungen Entschädigungen gezahlt werden müssen.

Eine differenzierte Agrarsozialpolitik und eine Steuerpolitik für die bäuerlichen Betriebe müssen die neue Agrarpolitik in sinnvoller Weise abrunden.

Schlußbemerkungen

In modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften ist Land- und Agrarwirtschaft mehr als nur Nahrungsmittelproduktion. Die bäuerliche Landwirtschaft ist in der Lage, die gestellten Aufgaben — Produktion von qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln bzw. deren Rohstoffe, Erhaltung und Pflege von Natur und Umwelt, Produktion jährlich nachwachsender pflanzlicher Rohstoffe für die industrielle Verarbeitung und Stabilisierung der Infrastruktur ländlicher Räume — zu erfüllen. Die zur Diskussion gestellten Lösungsansätze sollten zu einer neuen Agrarpolitik zusammengefügt werden, die tragfähige Perspektiven für die Landwirtschaft eröffnet.

Dabei ist eine Agrarpolitik anzustreben, die den Rahmen absteckt, innerhalb dessen nur wenige zielgerichtete Eingriffe in die einzelnen Betriebe und in den Markt vorgenommen werden. Eine rein marktwirtschaftlich orientierte Lösung ist, wenn das Ziel einer bäuerlichen Agrarstruktur verfolgt wird, nicht möglich. Die Agrarpolitik muß aber einen breiten markt- und betriebswirt-

schaftlichen Spielraum lassen, innerhalb dessen sich landwirtschaftliche Betriebe entwickeln können und sich eine unternehmerische Leistung auszahlt. Der Strukturwandel ginge dabei organisch und sozial abgedeutet weiter, eine Entwicklung zu Agrarfabriken und Großbewirtschaftern würde so verhindert.

Wird indessen die bisherige Agrarpolitik fortgesetzt, dann wird eine bäuerliche Landwirtschaft längerfristig nicht zu erhalten sein. Damit werden neben selbständigen Existenzen und Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft auch eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in Gewerbe-, Handwerks- und Dienstleistungsunternehmen vernichtet, was volkswirtschaftlich, umwelt- und gesellschaftspolitisch problematisch ist.

In der europäischen und deutschen Agrarpolitik gibt es somit einen akuten Handlungsbedarf, wenn eine bäuerlich strukturierte Landwirtschaft als wichtiger und unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft erhalten werden soll.

Die Landwirtschaft im Spannungsfeld: Überschüsse — Einkommen — Umweltgefährdung

Zur Diskussion um die Neuorientierung der Agrarpolitik

Die Landwirtschaft steht in einem weiten Spannungsfeld wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Probleme. Die Agrarpolitik erscheint ausweglos und verursacht zunehmende politische Spannungen im Innern der EWG und nach außen.

Im Vordergrund der agrarpolitischen Diskussion stehen die wirtschaftlichen Ungleichgewichte, dramatisch wachsende Überschüsse und Finanzlasten. Die Marktordnungskosten und alle weiteren Subventionen an die Landwirtschaft sind höher als die Gesamteinkommen aller Landwirte. Aber die Mittel fließen am wenigsten denjenigen Bauern zu, die wir für die Pflege von Umwelt und Landschaft dringend brauchen. Sie werden einerseits für Ankauf, Einlagerung, Verarbeitung und subventionierten Export der Überschüsse vergeudet. Und andererseits, soweit sie in die Landwirtschaft fließen, begünstigen sie die Vergrößerung und Intensivierung der Betriebe und damit eine Entwicklung, die zum Raubbau an der Natur führt: Bei naturwidriger Spezialisierung beherrschen technische und chemische Mittel das Feld,

zerstören die Artenvielfalt an Wildtieren und Wildpflanzen, gefährden unsere Gesundheit und lassen die Landschaft verarmen.

So steht die Landwirtschaft in jeder Hinsicht an den Grenzen ihrer bisherigen Entwicklung: wirtschaftlich und ökologisch. Eine große Unruhe unter den Bauern ist die Folge. Zwar waren die Probleme seit Ende der sechziger Jahre zu erkennen, aber sie wurden trotz aller Warnungen von den Politikern verdrängt; die Bauern wurden in der Vorstellung getäuscht, das Wachstum der Produktion könnte bei sicheren Absatzgarantien und steigenden Preisen unverändert weitergehen. Unter dem Diktat leerer Kassen gab es 1983/84 ein böses Erwachen, und eine überzeugende Gesamtschau für die weitere Entwicklung der Landwirtschaft und für eine zukunftsweisende Agrarpolitik fehlt bis heute.

Inzwischen sind von verschiedenen Seiten Vorschläge zur Neuorientierung der Agrarpolitik vorgelegt worden. Um ein Urteil über die richtigen Wege zu gewinnen, müssen wir zunächst nach den Ursachen der Fehlentwicklungen fragen.

Veränderung der agrarpolitischen Problemstellungen

Sowohl die Wirtschaftsweise der Landwirtschaft als auch die Versorgungs- und Marktlage mit Nahrungsmitteln hat sich seit den fünfziger Jahren völlig verändert.

Damals herrschten noch die *traditionellen Wirtschaftsmethoden* vor. Wie eh und je sah man die Bauern hinter ihren Pferden oder Rindern den Pflug über die Felder führen, und in zwei Millionen Betrieben gab es in der Bundesrepublik nur 75 000 Traktoren. Dann begann eine rasante technische Entwicklung; Ende der sechziger Jahre waren schon 1,2 Mio. Traktoren im Einsatz. Mit der Motorisierung wurde es möglich, Menschen und Zugtiere durch Maschinen zu ersetzen, so daß

auch eine große Veränderung der landwirtschaftlichen Struktur erfolgte, eine Abnahme der Betriebe und Arbeitskräfte.

Dazu trug auch die Entwicklung und schnelle Verbreitung chemischer Mittel bei: zur Düngung, zur Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten, von tierischen Schädlingen und Unkräutern. Die Folgen der modernen Agrartechnik zeigten sich nach zwei Richtungen hin: in einer ungeahnten Produktionssteigerung der Landwirtschaft und in zunehmenden Belastungen von Umwelt und Naturhaushalt.

Als der *EWG-Vertrag* 1957 geschlossen wurde, lebte Europa noch in der frischen Erinnerung an die Mangelzeit nach dem Krieg, und weder die agrartechnischen Neuerungen noch die Möglichkeiten der Produktionsentwicklung waren voll zu übersehen. So stand die Steigerung der Produktivität im EWG-Vertrag unter den Zielen der Agrarpolitik an erster Stelle. Der Zuschußbedarf an Nahrungsmitteln war dann die Voraussetzung für

Kurzfassung einer demnächst erscheinenden, von der Thyssen-Stiftung geförderten wissenschaftlichen Untersuchung von Vorschlägen zur Neuorientierung der Agrarpolitik. Vgl. zum Thema auch H. Priebe, Die subventionierte Unvernunft. Landwirtschaft und Naturhaushalt, Berlin 1986.

den Aufbau des Agrarmarktsystems. Dieses gab der Eigenproduktion durch Abschirmung an den Außengrenzen volle Priorität bei zugleich im Innern festen Preise über dem Weltmarktniveau und unbegrenzten Absatzgarantien für die wichtigsten Erzeugnisse. Dieses System kann aber nur funktionieren, solange ein *Einfuhrspielraum* besteht. Sobald die Eigenproduktion über den Eigenbedarf hinausgeht, bleibt die öffentliche Hand bei garantierter Abnahme auf den Überschüssen sitzen, die dann nur mit Verlusten verwertet oder exportiert werden können.

Auf der anderen Seite brachten die *modernen Produktionsmethoden* mit Strukturveränderungen und Umweltbelastungen völlig neuartige Probleme. Mit dem Übergang auf Fremdenergie, verstärktem Einsatz chemischer Mittel und einer Spezialisierung der Betriebe hat sich die Landwirtschaft von den traditionellen Grundsätzen der organischen Produktionskreisläufe gelöst, in denen die Bodenfruchtbarkeit auf der Selbstregulierung im Ausgleich zwischen Pflanzenbau und Tierhaltung und dem Wechsel der Früchte beruhte. Monotone Produktionsflächen und Massentierhaltungen kennzeichnen die Extreme der heutigen Entwicklung.

Bei erheblichen *Strukturveränderungen* stieg die Produktion seit den fünfziger Jahren je Hektar im Durchschnitt auf mehr als das Doppelte, je Arbeitskraft auf nahezu das Achtfache. Denn die ständigen Arbeitskräfte nahmen um nahezu 80%, die landwirtschaftlichen Betriebe um rund 60% ab. Erhebliche Veränderungen der Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen waren die Folge dieses Schrumpfungsprozesses der Landwirtschaft.

Dabei war die Einkommensentwicklung der Landwirtschaft weniger ungünstig, als allgemein angenommen wird. Nach den deutschen Agrarberichten stiegen die landwirtschaftlichen Betriebs-einkommen von 1954/55 bis 1984/85 jährlich im Durchschnitt um 7,7%, die gewerblichen Vergleichslöhne um 7,9%. Die Steigerungsraten in der Landwirtschaft waren bis Mitte der siebziger Jahre stärker; unter dem Preisdruck der Überschüsse gingen sie dann zurück. Im Nettoeinkommen dürften die Landwirte aber aufgrund ihrer geringeren Steuerleistungen gegenüber den Nettolöhnen in der gewerblichen Wirtschaft kaum zurückstehen.

Die Probleme liegen heute weniger in dem so viel berufenen Einkommensrückstand der Landwirtschaft gegenüber der übrigen Wirtschaft, sondern vielmehr in den großen *Einkommensunterschieden innerhalb der Landwirtschaft*. Nach dem Agrarbericht 1986 verfügen 10% der Landwirte über nahezu 30% des Gesamteinkommens der Landwirt-

schaft, während auf der anderen Seite für 40% der Landwirte nur 16% der Gesamteinkommen verbleiben. Die Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft wurden durch die agrartechnische Entwicklung noch vergrößert, die den Betrieben an Standorten mit ungünstigen Produktionsbedingungen weniger zugute kam.

Und auch die gesamte Agrarpolitik verschärft die Unterschiede und zugleich den Schrumpfungsprozeß der Landwirtschaft. Die Preis- und Absatzgarantien begünstigen die Produktion großer Mengen und damit die größeren Landwirte an den guten Standorten. Zugleich ließ man die Konzentration der Tierbestände in Massentierhaltungen zu, die praktisch den kleineren Bauern Marktanteile wegnahm. Und überdies wurden auch in der Strukturpolitik ohne Rücksicht auf die gesamtwirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen nur größere Betriebe gefördert, mit der unmittelbaren Folge, daß die Produktionskapazitäten ausgeweitet und die Überschüsse gesteigert wurden. Von der staatlichen Flurbereinigung wurde diese Entwicklung durch Ausräumung der Landschaft zugunsten des Maschineneinsatzes auf kahlen Feldfluren unterstützt.

So war die gesamte *Agrarpolitik auf Wachstum* eingestellt. Wachsen oder Weichen wurde das unselige Schlagwort. Weiterhin begünstigen Agrartechnik und Agrarpolitik die Intensivierung der Produktion sowie Strukturveränderungen und verursachen

- einerseits die Überschubbildung mit volkswirtschaftlichen Belastungen,
- andererseits die Entwicklung von Produktionsmethoden mit ökologischen Belastungen.

Die Gefahren der weiteren Entwicklung sind nicht zu unterschätzen. Seit 1970 gaben 360 000 Bauern ihre Betriebe auf, durchschnittlich 24 000 in jedem Jahr. Und das waren überwiegend bäuerliche Betriebe mit noch umweltgerechter Wirtschaftsweise. Die Natur wird ärmer, und wenn der *Schrumpfungsprozeß* der Landwirtschaft weiterginge wie bisher, dann würde bald nach dem Jahre 2000 der letzte deutsche Bauer die Tore schließen und größeren Spezialbetrieben in monotonen Produktionsgebieten Platz machen.

So ist es für eine neue Weichenstellung der Agrarpolitik höchste Zeit. *Wirtschaftliche und ökologische Forderungen* weisen in die gleiche Richtung:

- Wie ist bei verminderten Produktionsmengen ein Marktgleichgewicht zu erreichen?
- Wie sind diejenigen bäuerlichen Betriebe zu erhalten und zu fördern, die wir für die Pflege von Umwelt und Landschaft, für die Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen brauchen?

Der beginnende Umbruch

Die deutsche Agrarpolitik zwischen Beharrung und Irrtum

Von der deutschen Bundesregierung werden die agrarpolitischen Ziele in den jährlichen Agrarberichten überzeugend dargestellt: Bei umweltgerechter Agrarproduktion soll der bodenabhängig wirtschaftende bäuerliche Familienbetrieb das Leitbild sein. Das würde der traditionellen Wirtschaftsweise im „organischen Betriebskreislauf“ durchaus entsprechen.

Die agrarpolitischen Maßnahmen stehen dazu aber in krassem Widerspruch. Alles ist auf Fortsetzung der bisherigen Politik angelegt, und um das Vertrauen der Bauern wiederzugewinnen, werden zusätzliche Subventionen gewährt. Bei wachsendem Marktdruck durch die Überschüsse kann aber das Abrutschen der Preise nicht ganz verhindert werden, und so kommt es zu sehr bedenklichen neuen Maßnahmen und Vorschlägen.

Die erste große *Fehlentscheidung war die Milchkontingentierung* — ein großer Schritt in den bürokratischen Dirigismus. Dabei wurde die Zuteilung an die Betriebe nicht an den natürlichen Produktionsbedingungen orientiert, wie man es erwarten sollte. Statt dessen wurden mit einem Rentenprogramm gerade die kleineren Betriebe mit bodengebundener Viehhaltung zur Aufgabe der Milchproduktion veranlaßt, dafür größeren Betrieben zusätzliche Kontingente als sogenannten Härtefällen zugeschoben. Das war eine Vernichtung selbständiger Existenzen mit staatlichen Mitteln.

Eine weitere Fehlentscheidung war die *Subventionierung über die Mehrwertsteuer*. Sie benachteiligt gerade die Familienbetriebe mit bodengebundener Viehhaltung, sie bringt aber den größeren Veredelungsbetrieben, die unseren Naturhaushalt belasten, erhebliche Zusatzgewinne und stärkt sie noch für den weiteren Verdrängungswettbewerb.

Und nun drohen neue Maßnahmen zur Marktentlastung durch Auflösung bäuerlicher Betriebe, durch Vorruhestandsregelungen und *Stillegung von Flächen*. 60 000 deutsche Bauern auf 900 000 Hektar sollen zur völligen Einstellung ihrer Produktion veranlaßt werden. Die Stillegung der Flächen würde an den Umweltbelastungen und der Überschubbildung durch die Intensivlandwirtschaft in guten Gebieten wahrscheinlich nichts ändern, sie würde gerade die Gebiete mit weniger günstigen Produktionsbedingungen betreffen und dort zur Verödung zunehmender Flächen führen. Das wäre ein staatlich gefördertes Umweltzerstörungsprogramm in den besten Wohn- und Erholungsgebieten unserer Mittelgebirge.

Zudem werden mit dem Anbau „*nachwachsender Rohstoffe*“ zur industriellen Verarbeitung neue Hoffnungen geweckt, die weitgehend Illusionen

bleiben werden, denn bisher bestehen dabei nicht die geringsten Aussichten auf eine wirtschaftliche Verwertung der Überschüsse. Darüber hinaus ist eine entscheidende Frage, nämlich wie sich der intensive Anbau pflanzlicher Rohstoffe zur industriellen Verwertung auf den Naturhaushalt auswirkt, noch völlig ungeklärt.

Alles in allem läßt die deutsche Agrarpolitik erkennen, daß es an einer realistischen Situationsbetrachtung ebenso fehlt wie an Schlußfolgerungen für die Förderung einer umweltpolitisch orientierten Landwirtschaft.

Vielseitige neue Vorschläge

Währenddessen wird von verschiedenen Seiten aus an Vorschlägen zur Neuorientierung der Agrarpolitik gearbeitet. Die EG-Kommission hat im Juli 1985 Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik in einem „Grünbuch“ vorgelegt. In der Bundesrepublik entstanden zahlreiche Stellungnahmen, Konzepte, Leitlinien — und zwar im Bauernverband, aus der Wissenschaft, aus allen Parteien, auch Stellungnahmen aus einzelnen Bundesländern —, die auf erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den nord- und süddeutschen Ländern hindeuten. Die Vorschläge lassen aber weitgehend noch ein *ängstliches Beharren* auf den gewohnten Maßnahmen ohne Konsequenzen für eine wirkliche Neuorientierung der Agrarpolitik erkennen.

Der Inhalt ist daher auch nicht ganz einfach wiederzugeben. Offensichtlich ist es den Verfassern schwergefallen, ihre agrarpolitischen Einsichten mit den Erwartungen der Bauern in Einklang zu bringen. So sind wichtige Aussagen verklausuliert, insbesondere zu den kritischen Fragen der Preis- und Einkommenspolitik. Andere sind widersprüchlich oder enthalten unerfüllbare Forderungen. Im folgenden wird versucht, die Grundgedanken von sieben Vorschlägen aus der Bundesrepublik Deutschland wiederzugeben:

1. Deutscher Bauernverband: Konzeption zur Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik, Januar 1986.
2. CDU/CSU: Agrarpolitisches Konzept (Albrecht-Papier), März 1986.
3. F.D.P.: Konzept zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik, November 1985.
4. SPD: Leitlinien zur Neuausrichtung der Agrarpolitik, November 1985.
5. Baden-Württembergische Landesregierung: Leitlinien für die Neuorientierung der Agrarpolitik, Dezember 1985.
6. Wirtschaftswissenschaftler im „Kronberger Kreis“: Für eine neue Agrarordnung, Dezember 1984.

7. Die GRÜNEN: 15 Grundsätze zur Agrarpolitik, Februar 1986.

Welche unterschiedlichen Positionen, welche Leitbilder für die Entwicklung der Landwirtschaft stehen hinter den Forderungen, was wird offen ausgesprochen oder insgeheim begünstigt?

1. Das Konzept des *Deutschen Bauernverbandes* ist eine wenig realistische Summierung von Forderungen, die im Grunde auf mehr staatliche Lenkung und mehr Subventionen hinauslaufen. Da eine aktive Preispolitik das Hauptziel bleibt, muß der Marktausgleich durch eine Vielzahl von Maßnahmen herbeigeführt werden: durch Kontingente für Milch und Getreide, Absatzförderung, stärkere Abschirmung nach außen, Stilllegung von Flächen oder Umwidmung für nachwachsende Rohstoffe. Allein zur Entlastung des Getreidemarktes durch neue Produkte werden jährlich 4 bis 6 Mrd. DM verlangt und zusätzlich hohe Subventionen für die Sozialversicherung, für Steuerentlastungen und Vorruhestandsregelungen gefordert. So wird der Hintergrund deutlich: Der größere, weiter wachsende Betrieb soll begünstigt werden; für ihn gilt es, die Produktionsmengen durch Kontingente zu sichern, die Preise zu erhöhen und kleine Bauern herauszukaufen. Ausdrücklich wird von „freigestellten Nutzflächen zur Strukturverbesserung in den verbleibenden Betrieben“ gesprochen. Leider folgt die Agrarpolitik der deutschen Bundesregierung immer noch weitgehend dem Konzept des Bauernverbandes.

2. Das Konzept der *CDU/CSU* zeigt gegenüber der Agrarpolitik der Bundesregierung nur leicht veränderte Akzente. Die Preispolitik steht im Mittelpunkt, während generelle Einkommensübertragungen abgelehnt werden. Dem Marktgleichgewicht dienen Kontingente, Flächenstilllegungen, Herauskauf von Lieferrechten. Wenig realistisch und mehr zur Beruhigung der Bauern wird die Begrenzung der Einfuhren bei Ausweitung der Exporte und der Nahrungsmittelhilfe gefordert. Eine besondere Bedeutung wird auch dem verstärkten Anbau agrarischer Rohstoffe, vor allem Bioäthanol, gegeben, obwohl dafür immense Subventionen erforderlich wären. Bei allen unerfüllbaren Hoffnungen dürfte auch hier der Strukturwandel zum größeren Betrieb das unausgesprochene Leitbild sein.

3. Das Konzept der *F.D.P.* geht etwas realistischer davon aus, daß eine Einkommenssicherung über die Preise allein nicht mehr möglich ist. Auf der Suche nach Alternativen erscheinen alle bekannten Ziele und Maßnahmen in weitgehend unverbindlichen Formulierungen. Dabei wird der Kontingentierung weniger, den Umweltfragen etwas mehr Gewicht gegeben, aber ausdrücklich eine Verminderung der Produktionskapazitäten, das heißt also Förderung des Strukturwandels, als wichtiges Mittel zur Problemlösung bezeichnet.

Jedoch wird hier nicht nur dem Ausscheiden von Betrieben und Flächen Gewicht gegeben, sondern mehr noch ihrer Weiterbewirtschaftung im Nebenberuf und mit Zuerwerb.

4. In den *Leitlinien der SPD* ist das Bemühen um eine eigene Konzeption für eine Agrarpolitik deutlich, bei der die Mittel sozial gerechter, vor allem für die klein- und mittelbäuerlichen Betriebe sowie für umweltverträgliche Produktionsformen eingesetzt werden sollen. Bei stärkerer Marktorientierung der Preise und Ablehnung von Kontingenten wird einerseits Einkommenshilfen größeres Gewicht gegeben, andererseits wird aber auch die Bedeutung flankierender Maßnahmen des Strukturwandels — von Rentenprogrammen und Mitteln zur Flächenstilllegung — hervorgehoben, also letzten Endes eine Lösung doch in der Abnahme von Betrieben und Flächen gesehen. Dagegen wird vor übertriebenen Hoffnungen auf Entlastung durch nachwachsende Rohstoffe gewarnt. Insgesamt sind die Forderungen und Vorschläge realistischer, doch fehlt auch hier noch ein geschlossenes Programm für die Durchführung.

5. Die *Leitlinien der Baden-Württembergischen Regierung* zeigen eine durchaus eigene Linie und sind insgesamt geschlossener, im deutlichen Bemühen, die typische ländliche Struktur des Landes zu erhalten. Kernproblem ist ein eigenständiges EG-Binnenmarktsystem, das unter Ausschluß der Importe von Futtermitteln und Getreidesubstituten bei einem Selbstversorgungsgrad um 100% ohne wesentliche Interventionen funktioniert. Dadurch kann eine stärkere Hinwendung von einer bisher „mengenorientierten Ausrichtung der EG-Agrarpolitik zu einer betriebs- bzw. flächenbezogenen Einkommenspolitik erfolgen“. Von den unvermeidlichen Preisrückgängen werden Einkommenseinbußen, aber zugleich auch Ersparnisse an Marktordnungskosten erwartet, die einen Spielraum für direkte Ausgleichszahlungen bieten. Diese sollen nach sozialen, regionalen und ökologischen Kriterien verteilt werden und einer Grundsicherung der Betriebe sowie der Abgeltung ihrer gesellschaftspolitischen Leistungen dienen.

6. Ein Gruppe von *Wirtschaftswissenschaftlern* im „Kronberger Kreis“ hat eine umfassende Analyse der agrarpolitischen Fehlentwicklungen vorgelegt. Für die Neuorientierung wird von ihnen die extremste Position einer radikal marktwirtschaftlichen Lösung vertreten, die praktisch auf eine Marktanpassung und Verminderung der volkswirtschaftlichen Belastungen durch forciertes Ausscheiden von Betrieben, Flächen und Arbeitskräften hinausläuft. Zentraler Punkt ist eine konsequente Marktorientierung der Preise, bei Abbau des Dirigismus und der Subventionen, und nach einer Übergangszeit freie Preisbildung ohne staatliche Stützungskäufe. Durch zeitlich begrenzte

Überbrückungshilfen soll ein soziales Auffangnetz geschaffen werden, um den Bauern die Umstellung zu erleichtern. An ständige Einkommensbeihilfen wird nur in Sonderfällen gedacht. So bleibt die in sich schlüssige Konzeption einäugig auf die wirtschaftliche Problematik beschränkt, ohne daß die Konsequenzen für eine Agrarpolitik gezogen werden, wie sie der Bedeutung der Landwirtschaft für Umwelt und Naturhaushalt entspricht.

7. Die GRÜNEN haben einige neue Varianten in die agrarpolitische Diskussion eingebracht, aber leider liegt weder von ihnen noch von den deutschen Naturschutzverbänden ein geschlossenes Konzept vor. Im deutlichen Gegensatz sowohl zu den Bauernverbänden als auch zu den Wirtschaftswissenschaftlern geht es ihnen jedoch um die Erhaltung der bäuerlichen Klein- und Mittelbetriebe, um naturgerechte Produktionsmethoden und um die Begrenzung der Konzentrationsprozesse in der Feldwirtschaft und Tierhaltung. Im Mittelpunkt ihrer Forderungen steht eine Einkommenspolitik mit Hilfe von Preisen, die zugunsten der Kleinbetriebe nach Betriebsgrößen gestaffelt werden. Bei der Frage, wie solche Vorschläge zu realisieren und die Überschüsse zu beseitigen wären, verlieren sich die Aussagen jedoch im Ungewissen. Und bei finanziellen Forderungen an die Allgemeinheit zeigen die GRÜNEN ebensowenig Zurückhaltung wie die Bauernverbände. Immerhin besteht ein wesentlicher Unterschied: Die Politik der Bauernverbände begünstigt die wohlhabenden Landwirte, für die GRÜNEN und die Naturschutzverbände stehen die sozialen und ökologischen Belange im Vordergrund.

Vorschläge der EG-Kommission

Die EG-Kommission war seit 1984 bemüht, neue Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik zu entwickeln, die im Juli 1985 in ihrem „Grünbuch“ vorgelegt wurden. Sie waren ausdrücklich noch nicht als Vorschläge an den Rat, sondern als Diskussionsgrundlagen gedacht, denen nach weiteren Anhörungen die Orientierungen „Eine Zukunft für die europäische Landwirtschaft“ und im Frühjahr 1986 „Sozio-strukturelle Reformvorschläge“ folgten.

Das Grünbuch geht von einer umfassenden Darstellung der Probleme aus. Doch, wie bei einem internationalen Gremium nicht anders zu erwarten, sind verschiedene Auffassungen darin zusammengefloßen und die einzelnen Teile nicht voll aufeinander abgestimmt. Erfreulich ist aber, daß die Betrachtung über die wirtschaftlichen Fragen hinaus auf die gesellschaftspolitischen und ökologischen Ziele eingeht, auf die „Notwendigkeit, ein soziales Gefüge in den ländlichen Gebieten zu erhalten, die natürliche Umwelt zu wahren und die

seit zwei Jahrtausenden von der Landwirtschaft geformte Landschaft zu schützen“. In diesem Sinne ist auch der Frage Landwirtschaft und Umwelt ein besonderer Abschnitt gewidmet, wenn es auch noch nicht ganz gelungen ist, die Schlußfolgerungen daraus in allen agrarpolitischen Maßnahmen erkennbar werden zu lassen.

Die Analyse der Entwicklung und Situation führt folgerichtig zur Konsequenz, daß eine Marktorientierung der Erzeugerpreise nicht zu umgehen ist, während quantitative Beschränkungen wie die Milchkontingente nur als Notlösung bezeichnet werden. Aus einer restriktiven Preispolitik wird gefolgert, daß „die Schlüsselfrage alternative oder ergänzende Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten“ sind, wenn man „die ländliche Struktur erhalten“ will.

In diesem Sinne wird zwar den Aufgaben in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt, regionale Entwicklung und Einkommensbeihilfen ein breites Schlußkapitel gewidmet. Doch die konkreten Vorschläge dafür lassen noch kaum Maßnahmen zur Erhaltung der ländlichen Struktur erkennen, und bei den *Einkommenshilfen fehlt ein ökologisch orientierter Ansatz*:

— Frühzeitiger Ruhestand für Landwirte vom 55. Lebensjahr an,

— strukturpolitisch orientierter Ansatz, degressive Anpassungshilfen für eine Übergangszeit von fünf Jahren,

— sozialpolitischer Ansatz, Beihilfen für einkommensschwache Familien, aber beschränkt auf die jeweilige Generation der Betriebsleiter,

— Beihilfen zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Erzeugung und Stilllegung der Flächen.

Die Einkommenshilfen zielen vorwiegend auf eine Verminderung der Produktion durch Abnahme der Betriebe, der Flächen und Beschäftigten in der Landwirtschaft ab. Sie sollen den Strukturwandel zwar sozial abfedern, aber doch fördern. Wie dadurch die ländliche Struktur erhalten und eine umweltgerechte Landwirtschaft gefördert werden könnte, ist nicht zu erkennen.

Die dem Grünbuch folgenden „Orientierungen“ enthalten allerdings einige positive Ergänzungen. So soll mit der Vorruhestandsregelung eine Unterstützung junger Landwirte verbunden werden, die Betriebe übernehmen und auf alternative Erzeugung oder umweltgerechte Produktionssysteme umstellen. Darüber hinaus wird ausdrücklich von Einkommensstützungen für Landwirte mit einer Produktionsweise gesprochen, die den Erfordernissen des Umweltschutzes dient.

Die sozio-strukturellen Vorschläge von 1986 enthalten dazu nähere Bestimmungen. Jährliche Hektar-Prämien an jüngere Landwirte, die sich zur Extensivierung bei Verminderung der Erzeugung pro ha um mindestens 20% verpflichten,

darüber hinaus an Landwirte, die Produktionsregeln zum Schutz des natürlichen Lebensraums befolgen. Außerdem ist eine Erweiterung der Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete vorgesehen. Mit diesen Vorschlägen wird der erste Einstieg in eine umweltorientierte Einkommens- und Strukturpolitik erkennbar.

Die Kernprobleme

Die verschiedenen Vorschläge zur Neuorientierung der Agrarpolitik enthalten mehr oder weniger umfangreiche *Wunschlisten*, die kaum erkennen lassen, wie die einzelnen Wünsche verwirklicht werden könnten. Schlimmer noch sind die Widersprüche, sowohl zwischen den Zielen untereinander als auch zwischen den Zielen und Maßnahmen der Agrarpolitik. Darin hat die deutsche Agrarpolitik einen traurigen Rekord erreicht.

Entscheidend ist, was hinter den Vorschlägen steht, *in welche Richtung* die Verfasser die Entwicklung lenken möchten, vielleicht gegen ihren erklärten Willen, sei es unter politischem Druck, vielleicht auch nur unter dem Zwang der Vorstellung, die sie von den Wünschen ihrer Wähler haben.

Bei näherer Betrachtung einiger *Schwerpunktbereiche* wird deutlich, daß sich die vorgeschlagenen Maßnahmen wohl teilweise ergänzen, daß aber gerade auch in zentralen Fragen unter den gleichen Begriffen Lösungen vorgeschlagen werden, die in ganz verschiedene Richtungen führen.

1. Auf dem Wege zum *Marktgleichgewicht* geht es um sehr verschiedene Alternativen:

— Hochpreispolitik mit gezielter Mengensteuerung, die weiterhin eine „aktive“ Preispolitik ermöglicht.

— Marktorientierte, restriktive Preispolitik mit ergänzenden Einkommenshilfen.

— Weitgehend freie Preisbildung über den Markt, die zum Ausscheiden von Betrieben und/oder Anbauflächen führt.

— Flächenstillegung und/oder Übergang auf neue Produkte durch biotechnologische Innovationen.

2. Bei den *Vorschlägen für Einkommenshilfen* werden die Gegensätze besonders deutlich. Zwar gehen alle von der Erkenntnis aus, daß die Agrarpolitik bei steigender Produktion und stagnierender Nachfrage mit der Doppelfunktion der Preise auf Einkommen und Marktgleichheit in zunehmende Konflikte gerät, so daß bei stärkerer Marktorientierung der Preise ergänzende Mittel der Einkommenspolitik erforderlich werden. Und seit Jahren wird auch über Vorschläge für direkte, produktionsneutrale Einkommenshilfen eine kontroverse Diskussion geführt. Doch bei näherer Betrachtung weisen die Vorschläge in ganz verschiedene Richtungen:

— *Existenzsicherung* bäuerlicher Betriebe durch produktionsneutrale Einkommenshilfen, möglicherweise differenziert nach den natürlichen Produktionsbedingungen und/oder als Leistungsentgelte für umweltgerechte Bewirtschaftung.

— Soziale Absicherung, aber doch indirekte *Förderung des Strukturwandels* durch flankierende Maßnahmen wie Landabgaberenten und Vorruhestandsregelungen bei teilweisem oder völligem Verzicht auf die Produktion.

3. Den Fragen *Landwirtschaft und Umwelt* wird zwar verbal wachsende Bedeutung zugemessen. Doch auch hier werden verschiedene Lösungen angestrebt:

— Eine *insgesamt weniger intensive*, umweltgerechtere Wirtschaftsweise mit gezielten Einkommenshilfen als entsprechenden Leistungsentgelten.

— *Einzelmaßnahmen* zur Verminderung umweltschädlicher Wirkungen, wie sie aus starkem Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln sowie der Konzentration großer Tierbestände hervorgehen.

— Bildung von *Naturschutzflächen* und/oder Umlaufbrachen durch Herausnahme bestimmter Flächenanteile aus der Bewirtschaftung.

4. Die *Strukturentwicklung* steht mit allen anderen Maßnahmen im Zusammenhang. Dabei geht es um eine entscheidende Weichenstellung:

— Erhaltung einer *vielseitigen bäuerlichen Struktur* mit umweltgerechter Wirtschaftsweise, einer breiten Bodenverteilung und ländlichen Bevölkerung. Hier stehen primär gesellschaftspolitisch und ökologisch begründete Zielsetzungen im Vordergrund.

— Förderung der *Strukturwandlung*, um die Überschubildung abzuschwächen und zugleich die Einkommen der abnehmenden Anzahl verbleibender Landwirte zu verbessern. Eine solche Lösung wird gern mit der Schaffung wettbewerbsfähiger Betriebe begründet, wie sie von 1972 bis 1983 als „entwicklungsfähige“ Betriebe gefördert wurden. Dabei werden flankierende regionalpolitische Maßnahmen zur Schaffung anderer Erwerbsmöglichkeiten für die Ausscheidenden Landwirte verlangt.

Alles in allem werden *zwei ganz verschiedene Entwicklungsrichtungen* erkennbar:

1. Eine mehr *industrialisierte Landwirtschaft*, bei der die Struktur der Betriebe und die Gestaltung der Landschaft höchster technischer Effizienz untergeordnet werden. Rein wirtschaftliche Ziele stehen im Vordergrund. Die Einkommensbildung erfolgt über Preise und Produktionsmengen. Sie läßt sich aber bei anhaltender Produktionssteigerung nur bei Zunahme der Subventionen und zugleich Schrumpfung der Berufsgruppe durchhal-

ten. Diese weitgehend indirekte Subventionierung über die Preise ist praktisch eine versteckte Begünstigung einer kleinen Gruppe größerer Landwirte, die dann nach Zerstörung der bäuerlichen Struktur technisch höchst vollkommen in monotonen Produktionsgebieten wirtschaften. Bei Fortsetzung der bisherigen Politik ist eine solche Entwicklung in allenfalls zehn bis zwanzig Jahren absehbar.

2. Die Alternative ist eine *bäuerliche Landwirtschaft mit umweltgerechter Wirtschaftsweise* in einer vielgestaltigen Kulturlandschaft. In Übereinstimmung wirtschaftlicher, gesellschaftspolitischer und ökologischer Ziele wird die Landwirtschaft nicht nur in ihren wirtschaftlichen Aufgaben gesehen, sondern zugleich als moderner Dienstleistungsbereich mit der Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen der Gesamtheit. Bei kombinierter Einkommenspolitik erfolgt die Förderung der Betriebe direkt, nach dem Maß ihrer Wohlfahrtswirkungen und aus der Überzeugung, daß Naturhaushalt und Kulturlandschaft zu den wertvollsten Gütern der Wohlstandsgesellschaft gehören.

Einen wichtigen Teil der ländlichen Sozialstruktur bilden auch die landwirtschaftlichen *Teilzeitbetriebe mit Erwerbsskombinationen*, Bauern, die im

Nebenberuf oder mit Zuerwerb wirtschaften. Sie wurden in der Agrarpolitik allzulange nur als Bauern zweiter Klasse behandelt und sind auch heute noch bei vielen agrarpolitischen Maßnahmen benachteiligt.

Für ihre Förderung sprechen gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Gründe: Gerade in den weniger günstigen, aber landschaftlich wertvollen Gebieten bilden nebenberufliche Landwirte die Kerngruppe der ländlichen Bevölkerung. Und bei außerlandwirtschaftlichen Einkommen sind sie bemüht, ihr Land bei geringer Arbeitsbelastung extensiver zu bewirtschaften. Die geringere Intensität ist aus den deutschen Agrarberichten deutlich nachzuweisen: Die durchschnittlichen Produktionswerte pro Hektar liegen bei nur 75 % der Vollerwerbslandwirte. So trägt die nebenberufliche Landwirtschaft zur Verminderung der Überschüsse und Umweltbelastungen bei und gewinnt in allen hochentwickelten Ländern zunehmend an Bedeutung. In der EG waren nach der Strukturhebung von 1975 schon 44 % Teilzeitbetriebe, bei erheblichen Unterschieden in den einzelnen Ländern. In Italien und in der Bundesrepublik Deutschland werden rund 60 % aller Betriebe mit Zuerwerb oder im Nebenberuf bewirtschaftet. Es geht darum, sie in der Agrarpolitik vollwertig zu behandeln.

Sozial und ökologisch abgesicherte Marktwirtschaft

Das Kernproblem ist die zukünftige Einkommens- und Marktpolitik. Die dabei bestehenden Probleme werden im folgenden anhand von *Beispielsrechnungen* aufgezeigt.

Im Hinblick auf das Überschußchaos und die weiterhin unabsehbaren Produktionsreserven ist die stärkere Marktorientierung der Erzeugerpreise eine zwingende Notwendigkeit. Infolgedessen wird die Entwicklung einer *kombinierten Einkommenspolitik*, d. h. eine Ergänzung der Preispolitik durch produktionsneutrale, direkte Einkommenshilfen, *eine zentrale Aufgabe* der Agrarpolitik. Das ist die einzige Lösung, wenn wir das selbständige Bauerntum in seiner vielfältigen Struktur erhalten und eine naturgerechte Wirtschaftsweise fördern wollen.

Es ist eine Tragik für die bäuerliche Landwirtschaft, daß sich ausgerechnet der Deutsche Bauernverband gegen Einkommenshilfen sträubt. Er konzentriert seine Energie auf den Preis als das alleinige Mittel der Einkommenspolitik, um die daraus entstehenden Privilegien der größeren, produktionsstarken Betriebe zu halten, ignoriert aber die volkswirtschaftlichen und sozialen Verluste. Doch wird bei den Vorschlägen für direkte Einkommenshilfen gar nicht an eine vollständige Alternative zur Preispolitik gedacht, sondern nur

an ihre Ergänzung: Berechtigte Einkommensansprüche der Landwirte sollten soweit wie möglich über Preisanhebungen und nur darüber hinaus, wenn es unbedingt erforderlich ist, über Einkommensbeihilfen befriedigt werden; sie sollten nur solchen bäuerlichen Betrieben gewährt werden, die ohne sie in ihrer Existenz gefährdet wären.

Über der heftigen Abwehr gegen eine kombinierte Einkommenspolitik sind die vorliegenden Vorschläge für Einkommensübertragungen kaum ernsthaft geprüft worden. Empirische Untersuchungen über die Auswirkungen der kombinierten Einkommenspolitik wurden von den verantwortlichen Stellen leider auch nicht veranlaßt.

Zur Wirkung von Preisveränderungen

Ehe wir die Möglichkeiten dafür betrachten, fragen wir zunächst nach den *Einkommenswirkungen von Preisveränderungen*. Bei einer Marktorientierung der Preise wird hier nicht an stärkere, kurzfristige Preissenkungen gedacht, sondern ein behutsames Vorgehen unterstellt. Das sollte allerdings längerfristig konsequent sein, um der Landwirtschaft mehrjährige Richtwerte zu geben und entsprechende Anpassungen zu erleichtern.

Im folgenden werden *Beispielsrechnungen mit zwei Alternativen* durchgeführt:

— „Optimistische Alternative“: nominale Erzeugerpreissteigerung von +2%, die weitgehend einer Konstanz der realen Erzeugerpreise entspricht.

— „Pessimistische Alternative“: nominale Erzeugerpreissenkung um -2%.

Die zwei Alternativen entsprechen etwa dem Diskussionsstand zu Beginn des Jahres 1986. Auf deutscher Seite war man damals mit aller Energie bemüht, mindestens das reale Preisniveau zu halten und dafür eine leichte — nominale — Preiserhöhung durchzusetzen, wie sie der „optimistischen Alternative“ entspricht. Inzwischen hat sich unter dem Marktdruck aufgrund der steigenden Überschüsse die Tendenz zur leichten Absenkung des Preisniveaus durchgesetzt, so daß von den beiden folgenden Szenarien die „pessimistische Alternative“ der tatsächlichen Entwicklung näherkommen dürfte.

Die folgenden Kalkulationen zeigen die *kurzfristigen Veränderungen* auf, die jährlich im Zeitraum von maximal drei Jahren bei veränderten Erzeugerpreisen erwartet werden können. Längere Voraussagen erscheinen aufgrund der vielfältigen Imponderabilien zu gewagt. Als Datenbasis dient die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung für die deutsche Landwirtschaft des Jahres 1984. Für die Landwirtschaft der EG wurde das letzte verfügbare Jahr 1983 zugrunde gelegt.

Bei den Annahmen für die Veränderungen der *Produktionsmengen* (Vorleistungspreise und Vorleistungsmengen) wurde die Entwicklung in den vergangenen Jahren berücksichtigt. Für die Produktionsmengenentwicklung wird ein Zusammenhang mit der Preisentwicklung unterstellt, eine Fortsetzung der Zunahme um 1% bei realer Konstanz der Erzeugerpreise, eine leichte Abnahme um -1% bei dem Erzeugerpreiserückgang um nominal -2%.

Für die *Vorleistungen* war bis 1980 eine Zunahme der Mengen um 1 bis 2% zu beobachten. Mit der Stagnation der Erzeugerpreise begann eine deutliche Abnahme mit Jahresraten von -1 bis -2%. 1983 kam es zu einer leichten Steigerung, bei der ein Einfluß der letzten größeren Anhebung der Erzeugerpreise um rund 8% im Jahre 1982 nicht auszuschließen ist. Für die Vorleistungspreise wird ein Fortbestehen der Inflationsraten von knapp 2% unterstellt.

Zunächst werden für beide Alternativen auf der Basis der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung für 1984 die *Veränderungen der Bruttowertschöpfung* der deutschen Landwirtschaft ermittelt:

1. Bei der optimistischen Alternative einer realen Konstanz der Preise bei nominaler Preiserhöhung um 2% erfolgt eine Steigerung der Bruttowertschöpfung der deutschen Landwirtschaft um 4,7% = 1,38 Mrd. DM pro Jahr.

2. Bei der pessimistischen Alternative einer nominalen Preisverminderung um 2% erfolgt dagegen eine Abnahme der Bruttowertschöpfung um 6,6% = 1,90 Mrd. DM.

Bei insgesamt 11,95 Mio. ha in der Bundesrepublik entsteht

— durch die Preiserhöhung eine durchschnittliche Steigerung der Wertschöpfung um rund 115 DM je ha,

— bei der Preisverminderung um 2% eine durchschnittliche Abnahme der Wertschöpfung um rund 159 DM je ha.

Für die tatsächliche Entwicklung dürfte nicht ganz unwahrscheinlich sein, daß sie im mittleren Bereich zwischen beiden Alternativen bei einer Stagnation der landwirtschaftlichen Einkommen verläuft.

Für die *Europäische Gemeinschaft* (EG der Zehn) führen die Kalkulationen auf der Basis der Gesamtrechnung für 1983 zu folgenden Ergebnissen:

1. Bei der optimistischen Alternative erfolgt eine Steigerung der Wertschöpfung um 4,3% = 3,5 Mrd. ECU (7,96 Mrd. DM).

2. Bei der pessimistischen Alternative erfolgt eine Abnahme der Wertschöpfung um 5,5% = 4,45 Mrd. ECU (10,10 Mrd. DM).

Entwicklung der Marktordnungskosten

Die Veränderungen der Marktordnungskosten sind nur in annähernder Größenordnung abzuschätzen. Dabei gehen die Berechnungen von der Annahme aus, daß im Beobachtungszeitraum sowohl der Nahrungsmittelverbrauch als auch das Weltmarktpreisniveau konstant bleiben.

Für die Kalkulation werden in allen Mitgliedstaaten die gleichen Kosten der Überschußverwertung unterstellt und aus dem Selbstversorgungsgrad die Überschußmengen und daraus die Marktordnungskosten je Tonne ermittelt. Grundlage dafür bilden die fünf Hauptprodukte Getreide, Zucker, Rindfleisch, Schweinefleisch sowie Milch, auf die 67% der gesamten Marktordnungskosten entfallen. Bei der Hochrechnung auf 100% ist je nach der Entwicklung der Produktionsmengen bei der Preiserhöhung um 2% mit einer Steigerung von 5 bis 10%, bei der Preisverminderung um 2% mit Ersparnissen an Marktordnungskosten von 7 bis 12% zu rechnen.

Von der Basis des Jahres 1984 wären demnach die in der Übersicht auf der nächsten Seite dargestellten *Veränderungen der Marktordnungskosten* abzuschätzen.

Eine Gegenüberstellung der ermittelten Marktordnungskosten mit den Veränderungen der Bruttowertschöpfung läßt folgendes erkennen:

Bei der Preiserhöhung um 2% erfordert die Steigerung der Bruttowertschöpfung um 1,38 Mrd. DM (= 4,7%) zusätzliche Marktord-

	EG der Zehn Mio ECU	Bundesrepublik Deutschland Mio DM
Insgesamt 100% 1984	17 991	8 600
5 Produkte = 67%	12 052	5 766
Zunahme optimistische Variante	+ 860	+ 423
Abnahme pessimistische Variante	- 1 252	- 594
Auf alle Produkte hochgerechnet = 100%		
Zunahme optimistische Variante	+ 900 bis 1 800	+ 450 bis 900
Abnahme pessimistische Variante	- 1 350 bis 2 250	- 675 bis 1 350

nungskosten in der Größenordnung von ca. 700 Mio. DM (= 50%). Demgegenüber tritt bei der Preisverminderung um 2% eine Abnahme der Bruttowertschöpfung um 1,90 Mrd. DM (= 6,6%) ein, die eine Ersparnis an Marktordnungskosten um nahezu 1 000 Mio. DM (= ca. 50%) zur Folge haben könnte.

Ergebnis: Bei der derzeitigen Überschussituation werden *Einkommenssteigerungen über die Preise nur zu rund 50% über den Markt* erreicht, während rund 50% indirekt aus Marktordnungskosten hervorgehen. Bei preisbedingten Einkommensverminderungen tritt, umgekehrt, eine entsprechende Ersparnis an Marktordnungskosten ein. Dieses Ergebnis ist für die Beurteilung der Möglichkeiten von direkten Einkommenshilfen wichtig.

Einkommenswirkungen auf verschiedene Betriebsformen

Die Befürchtung, daß eine marktorientierte Preispolitik zur Existenzgefährdung vieler Betriebe führt, wirft die Frage auf, wie sich die erläuterten Veränderungen der Preise auf die verschiedenen Betriebsformen auswirken. Dafür ist von den großen *Einkommensunterschieden innerhalb der Landwirtschaft* auszugehen. Objektive Ursachen dafür sind die Betriebsgrößen, die natürlichen Produktionsbedingungen und die sich daraus ergebenden Produktionsformen. Danach werden die Testbetriebe in den Agrarberichten nach Betriebsgrößen und nach der Wirtschaftsweise untergliedert. Wichtigste Gruppen sind die Marktfruchtbaubetriebe mit 25% und die Futterbaubetriebe mit 52% aller Betriebe.

Die Einkommenswirkungen der beiden Preialternativen werden zunächst für diese beiden Produktionsformen nach Buchführungsergebnissen aus Hessen dargestellt. (Übersicht siehe Seite 51)

Die Ergebnisse zeigen, daß die *Marktfruchtbaubetriebe* ein höheres Einkommensniveau haben als die Futterbaubetriebe. Diese haben im Durchschnitt etwas geringere Größen — hier um rund 15% — und wirtschaften im allgemeinen unter weniger günstigen natürlichen Produktionsbedingungen. Die Einkommensunterschiede zwischen

beiden Gruppen werden durch die Preisveränderungen weiter vergrößert: Die Marktfruchtbaubetriebe — sie liegen mehr auf guten Standorten — haben durch Preiserhöhungen annähernd doppelt so hohe Gewinnsteigerungen wie die Futterbaubetriebe. Die Preisverminderungen bringen, umgekehrt, gerade den einkommensschwachen Futterbaubetrieben höhere Einkommensverluste.

Diese Tendenzen werden weit deutlicher, wenn nicht die großen Gruppendurchschnitte, sondern *Ergebnisse unterschiedlicher Betriebsgrößengruppen* für den Vergleich herangezogen werden, wie sie in den Agrarberichten auch in einer Gliederung nach Hektar landwirtschaftlicher Fläche ausgewiesen werden. Dafür wurden zwei extreme Gruppen von Vollerwerbsbetrieben ausgewählt: Marktfruchtbau über 100 ha und Futterbau unter 20 ha. Da in 67% aller Futterbaubetriebe weniger als 20 ha bewirtschaftet werden, umfaßt diese Gruppe rund 35% aller Vollerwerbsbetriebe und darunter einen großen Teil der in ihrer Existenz gefährdeten Betriebe.

Die im Agrarbericht 1986 ausgewiesenen Gewinne zeigen *extreme Unterschiede*. Die kurzfristigen Auswirkungen einer Preiserhöhung um 2% sind — unter der Annahme sonst gleicher Verhältnisse — annähernd zu überschlagen.

	Marktfruchtbau ¹⁾	Futterbau ²⁾
Ausgangssituation 1984/85		
ha LF	143,9	14,3
Familienarbeitskräfte	1,31	1,19
Unternehmensertrag DM/ha	4 723	5 470
Gewinn DM/ha	820	1 430
Gewinn DM je Familienarbeitskraft	89 762	17 247
nach Preiserhöhung 2% DM	100 138	18 563
Gewinnsteigerung in DM	10 376	1 316

¹⁾ Agrarbericht 1986, MB S. 203.

²⁾ Ebd., S. 204.

Die Ergebnisse sind alarmierend: Die *Einkommenssteigerung* je Familienarbeitskraft ist im Großbetrieb fast neunmal so hoch wie in den einkommenschwachen kleinen Futterbaubetrieben; sie entspricht 60% deren jährlicher Gesamteinkommen. Die Differenz der Einkommen zwischen beiden liegt vor der Preiserhöhung bei rund 73 000 DM, danach bei rund 82 000 DM je Familienarbeitskraft. Es handelt sich zwar nur um eine Überschlagsrechnung; die Unterschiede sind aber in ihrer Größenordnung so gravierend, daß folgende Schlußfolgerungen möglich sind:

— Den einkommenschwachen, in ihrer Existenz gefährdeten kleinen Familienbetrieben ist mit der Preispolitik nicht ausreichend zu helfen.

— Die stärker spezialisierten, großen Marktfruchtbaubetriebe erhalten durch Preiserhöhungen zu ihren Spitzeneinkommen weitere erhebliche Differentialgewinne.

Gerade die kleinen Futterbaubetriebe, die hier erheblich benachteiligt werden, sind aber die bodengebundenen Familienbetriebe mit umweltgerechter Wirtschaftsweise, die allgemein als Leitbilder hingestellt werden. Dieser Widerspruch dürfte zum Nachdenken darüber anregen, für welche Betriebe der Bauernverband mit seiner Forderung nach einer Einkommenspolitik ausschließlich über die Preise wirklich eintritt. Und sie leiten zur Frage über, wie sich eine kombinierte Einkommenspolitik auf die verschiedenen Betriebsformen und Betriebsgrößen auswirken könnte.

Übersicht: Einkommensvorausschätzung für Haupterwerbs-Marktfrucht- und -Futterbaubetriebe in Hessen

Ausgangsbasis: Durchschnitt 1982/83—1983/84

	DM/Betrieb	DM/ha	Differenz in	
			DM/Betrieb	%
<i>HE-Marktfruchtbetriebe¹⁾</i>				
<i>Ausgangsbasis = 42,6 ha LF²⁾</i>				
Betriebsertrag	208 144	4 886		
Sachaufwand	156 640	3 677		
Betriebseinkommen	51 503	1 209		
<i>Optimistische Variante</i>				
Veränderungen nach 1 Jahr				
Betriebsertrag	215 429	5 057	+ 7 285	+ 3,5
Sachaufwand	158 813	3 728	+ 2 186	+ 1,3
Betriebseinkommen	56 602	1 329	+ 5 099	+ 9,9
<i>Pessimistische Variante</i>				
Betriebsertrag	202 940	4 764	- 5 204	- 2,5
Sachaufwand	156 277	3 669	- 363	- 0,2
Betriebseinkommen	46 662	1 095	- 4 841	- 9,4
<i>HE-Futterbaubetriebe¹⁾</i>				
<i>Ausgangsbasis = 36,4 ha LF²⁾</i>				
Betriebsertrag	166 457	4 573		
Sachaufwand	123 869	3 403		
Betriebseinkommen	42 588	1 170		
<i>Optimistische Variante</i>				
Veränderungen nach 1 Jahr				
Betriebsertrag	171 118	4 701	+ 4 661	+ 2,8
Sachaufwand	125 506	3 448	+ 1 637	+ 1,3
Betriebseinkommen	45 612	1 253	+ 3 024	+ 7,1
<i>Pessimistische Variante</i>				
Betriebsertrag	161 130	4 427	- 5 327	- 3,2
Sachaufwand	123 780	3 401	- 89	- 0,1
Betriebseinkommen	37 350	1 026	- 5 238	- 12,3

¹⁾ HE = Haupterwerbsbetriebe

²⁾ LF = Landwirtschaftlich genutzte Fläche

Quellen: „Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Hessen“, Kassel 1984 und 1985; eigene Berechnungen.

Einkommenssicherung bäuerlicher Betriebe

Der Begriff *Einkommenshilfen* wird heute vielfach als falsches Etikett für Maßnahmen benutzt, die der Förderung des Strukturwandels dienen und mehr *Sterbehilfen* bei der Stilllegung von Bauernhöfen und Flächen sind.

Einkommenshilfen sollten jedoch im Gegenteil *gesellschaftspolitische und ökologische Zielsetzungen fördern*, um die Erhaltung einer bäuerlichen Struktur und Wirtschaftsweise zu sichern, die der Pflege von Landschaft und Umwelt sowie der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen der Gesamtbevölkerung dient. Einkommenshilfen gelten in diesem Sinne der Abgeltung von Leistungen der Bauern im Interesse der Allgemeinheit, die ihnen über die Preise und Produktionsmengen nicht vergütet werden können. So gesehen dürfen Einkommenshilfen auch nicht als Almosen oder Mittel einer gehobenen Sozialfürsorge gesehen werden.

Zunächst wäre hier auch weniger an eine Einsparung öffentlicher Mittel für die Landwirtschaft als an deren gerechtere und *ökologisch sinnvollere Verteilung* zu denken. Dabei muß das Ziel die Sicherung einer möglichst breiten bäuerlichen Struktur als Grundlage der Bevölkerung im ländlichen Raum und als Voraussetzung naturgerechter Produktionsmethoden sein. Die Förderung sollte daher weder nach den Produktionsmengen oder Betriebsgrößen noch nach den persönlichen Einkommen bemessen werden, sondern nach den Bodenflächen und der Art ihrer Bewirtschaftung.

Erste Ansätze dafür bestehen im *EG-Bergbauernprogramm*. Danach wurden Einkommenshilfen für Gebiete beschlossen, die „hinsichtlich der natürlichen Produktionsbedingungen am stärksten benachteiligt“ sind. Damit wird praktisch anerkannt, daß ein Ausgleich der naturbedingten Einkommensunterschiede durch die Preispolitik nicht möglich, jedoch die Erhaltung der Landwirtschaft in diesen Gebieten aus gesellschaftspolitischen Gründen erwünscht ist. Ausdrücklich sind „Erhaltung der Landschaft“ sowie „Lebensfähigkeit und Besiedlung der Gebiete“ als Ziele genannt. Die sogenannten Ausgleichszahlungen können bis zur Höhe von 97 ECU je ha, das heißt etwa 220 DM, gewährt werden. Die von der Bundesregierung angestrebte Erweiterung der Fördergebiete von bisher rund 30% auf 50% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzflächen ist sehr zu begrüßen.

Allgemein bietet der bäuerliche Betrieb die besten Voraussetzungen für eine weniger intensive Wirtschaftsweise in natürlichen Kreisläufen zwischen Flächennutzung und Viehhaltung. Dafür sind Kriterien festzulegen, um Betriebe mit entsprechender Wirtschaftsweise durch eine Bewirtschaftungsbeihilfe oder *Kulturprämie* abzusichern. Das

könnte bedeuten, die Grundförderung im Höchst-satz für einen Viehbesatz bis zu einer Großvieheinheit je ha Futterfläche zu gewähren und darüber hinaus zu staffeln. Ein weiteres Kriterium könnte der Stickstoffeinsatz sein, beispielsweise die Verpflichtung, nicht mehr als 60 kg Stickstoff je ha einzusetzen. Auch wäre an Beschränkungen bei der Bewirtschaftung zugunsten des Naturschutzes zu denken, in der Schonung von Grundwassergebieten und von Landschaftsteilen mit Hecken, Feldgehölzen und Biotopen. Die Grundbeiträge sollten für eine extensive Mindestnutzung gelten, die sowohl wirtschaftliche Vorteile in der Verringerung der Überschüsse hat, als auch im ökologischen Interesse liegt, in der Verminderung von Umweltbelastungen.

Die *Wirkung von Einkommenshilfen* kann vor allem für einkommensschwache, kleinere Betriebe in ungünstiger Lage entscheidend sein. Für die oben erwähnten kleinen Futterbaubetriebe wären schon die Ausgleichszulagen nach dem Bergbauernprogramm von etwa 220 DM je ha eine weit größere Hilfe als die Preiserhöhung:

— Zusätzlicher Gewinn bei Preiserhöhung 2%	1316 DM
— Ausgleichszulage auf 14,3 ha	3360 DM

Ein Finanzierungsmodell

Eine marktorientierte Preispolitik — das ist die Hoffnung — sollte schrittweise zur Verminderung der Überschüsse und Marktordnungskosten führen und dadurch einen Spielraum für gezielte Einkommenshilfen schaffen.

Die *kurzfristigen Ersparnisse* von Marktordnungskosten reichen zum Ausgleich der Einkommensverluste oder auch nur zur Finanzierung der Einkommenshilfen an die am meisten gefährdeten Betriebe und Regionen nicht aus. Wie wir gesehen hatten, würde bei der pessimistischen Variante eine Preisverminderung von 2% zu einer Verminderung der Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft um etwa 1900 Mio. DM führen. Dabei könnten Ersparnisse an Marktordnungskosten um annähernd 1000 Mio. DM und Ersparnisse der Verbraucher durch Verminderung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise um etwa 1200 Mio. DM eintreten.

Die *Aufgabe* ist aber zunächst weniger eine Senkung der Verbraucherpreise, sondern die Signalwirkung verringerter Erzeugerpreise auf die Entwicklung der Produktionsmengen. Dafür wäre in Verbindung mit einer Abgabe auf die Verkaufserlöse der Landwirtschaft eine Lösung denkbar: Die Verminderung der Erzeugerpreise wird nicht an die Verbraucher weitergegeben, sondern durch eine Abgabe von den Landwirten abgeschöpft, während die Verbraucherpreise gleich bleiben oder erhöht werden. Die aus den Abgaben der

Landwirte hervorgehenden Beträge fließen in einen *Fonds zur Finanzierung gezielter Einkommenshilfen* für die Landwirtschaft. Praktisch könnte das so aussehen:

— Erhöhung der Interventionspreise, damit der Preise für die Abnehmer landwirtschaftlicher Produkte	um	+ 2%
— Erhebung einer Abgabe der Landwirte auf die um 2% erhöhten Preise aller Verkaufserlöse	von	+ 4%
— Ergebnis: Verminderung der Verkaufserlöse der Landwirte um die Differenz	von	- 2%

Praktisch würden also die Marktpreise für Agrarprodukte nominal um 2% steigen, während die Landwirte eine Senkung ihrer Erlöse um 2% erfahren. Damit entsteht eine Gesamtsumme in Höhe von 4% der bisherigen Verkaufserlöse, die *zur Hälfte die Verbraucher, zur Hälfte die Landwirte* tragen.

Auf diese Weise entsteht ein Spielraum für Einkommenshilfen, insbesondere für Mittel zur Erhaltung einkommenschwacher und in ihrer Existenz gefährdeter Betriebe. Die produktionsneutrale Vergabe dieser Einkommenshilfen führt längerfristig zur Verminderung der Überschüsse und damit zur Verminderung der volkswirtschaftlichen und ökologischen Belastungen.

Eine Beispielrechnung für das Aufkommen einer solchen Abgabe und die entsprechenden Finanzmittel ist zunächst nur für die drei Produkte Getreide, Zuckerrüben und Milch möglich, die zusammen aber rund 40% der Verkaufserlöse der deutschen Landwirtschaft entsprechen:

Getreide	207 Mio. DM
Zucker	86 Mio. DM
Milch	668 Mio. DM

Allein die Abgaben für diese drei Produkte (40% der Verkaufserlöse) würden also 961 Mio. DM einbringen, so daß man insgesamt mit einem Aufkommen von rund 2 Mrd. DM rechnen könnte.

Ein neues agrarpolitisches Gesamtprogramm

Über die Markt- und Preispolitik hinaus wird zur Erhaltung einer bäuerlichen, umweltgerechten Landwirtschaft und zugleich zur Begrenzung der Produktionssteigerung ein Bündel weiterer Maßnahmen in einem neuen agrarpolitischen Gesamtprogramm erforderlich. Das betrifft auch eine vollständige *Neuausrichtung der Strukturpolitik, bei der Existenzsicherung vor Wachstum* geht. Dafür werden folgende Leitsätze zur Diskussion gestellt:

1. Die Verminderung der Überproduktion und der ökologischen Belastungen soll nicht durch Ausverkauf kleiner Betriebe (Landabgaberenten, Milchrenten), sondern eher durch stärkere Bela-

stung größerer und intensiver Betriebe angestrebt werden.

2. Für die Strukturförderung sollte nicht der Haupterwerb in der Landwirtschaft, sondern die gesellschaftspolitische Leistung des Betriebes maßgebend sein.

3. Bei allen agrarpolitischen Maßnahmen sollten die Betriebe, die im Nebenberuf oder mit Zuerwerb bewirtschaftet werden, den Vollerwerbsbetrieben gleichgestellt werden. Die Teilzeitlandwirtschaft ist bei wachsender Freizeit, frühem Ruhestand und zunehmender Mobilität in allen Industriestaaten eine wichtige Zukunftsform.

4. Die Garantiemengen, insbesondere bei Milch, sind an die Futterflächen zu binden, um die tierische Veredelung an ihren natürlichen Futterbaustandorten zu erhalten.

5. Investitionen sollten weniger der Erweiterung von Produktionskapazitäten als vielmehr der Modernisierung der Betriebe und der Verbesserung der bäuerlichen Arbeits- und Lebensbedingungen dienen.

6. Für Investitionshilfen aus öffentlichen Mitteln sollten Förderschwellen nach oben, nicht allein nach Einkommen, sondern nach Flächen, Viehbeständen und Arbeitskräftebedarf festgelegt werden.

7. Für Massentierhaltungen sind absolute Obergrenzen dringend erforderlich, auch schärfere Tierschutz- und Tierhygienebestimmungen, sowie klare Richtlinien für den Immissionsschutz. Ökologische Belastungen sollten durch progressiv steigende Abgaben ausgeglichen werden, durch Umweltsteuern oder gestaffelte Mitverantwortungsabgaben.

Alles in allem: Strukturwandel ist erforderlich, aber nicht in einer Richtung allein durch Aufgabe von bäuerlichen Betrieben, sondern eher mit dem Ziel einer Stärkung der bäuerlichen Landwirtschaft, einerseits durch Abbau großer Tierbestände, andererseits durch zusätzlichen Erwerb außerhalb der Landwirtschaft. Dabei bleibt ein ernstes Problem die große Zahl der Betriebe ohne junge Nachfolger. Die Auflösung dieser Betriebe nicht noch durch Vorruhestands- und Rentenprogramme zu fördern, muß das Ziel einer verantwortungsbewußten Agrarpolitik sein. Dazu zählt auch die Aufgabe, den heutigen Zustrom junger Menschen zur Ausbildung in landwirtschaftliche Berufe zu fördern und ihnen die Möglichkeiten zur Übernahme auslaufender Betriebe zu eröffnen. Das gilt ganz besonders für alternativ, bewußt biologisch wirtschaftende Betriebe, die die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen nicht annähernd bewältigen können. Nehmen wird das als hoffnungsvolle Anzeichen dafür, daß die Vorzüge, die der Beruf des Bauern in der Selbständigkeit und Verbindung mit der Natur bietet, von der Jugend erkannt werden.

Ulrich Kluge: Vierzig Jahre Landwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1945/49—1985

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/86, S. 3—19

Das Agrargefüge der Bundesrepublik Deutschland gehört zur Zeit zu den am meisten umstrittenen Politikbereichen. Unter welchen Voraussetzungen begann der Wiederaufbau der westdeutschen Landwirtschaft? Wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Intervention?

Der Beitrag analysiert die Hauptschwerpunkte staatlicher Agrarpolitik und stellt den jeweiligen Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Wilhelm Niklas 1949—1953; Heinrich Lübke 1953—1959; Werner Schwarz 1959—1965; Hermann Höcherl 1965—1969; Josef Ertl 1969—1983 und Ignaz Kiechle seit 1983) in den Mittelpunkt der Betrachtung. Die zeithistorische Agraranalyse unterscheidet insgesamt vier verschiedene Entwicklungsstadien der bundesdeutschen Landwirtschaft:

1. die Phase des Wiederaufbaus in den frühen fünfziger Jahren;
2. die Phase der Strukturreform und Produktionsexpansion in den späten fünfziger Jahren;
3. die Phase der komplizierten Angleichung an die europäische Agrargemeinschaft in den sechziger und siebziger Jahren;
4. die Phase der Überschubbewältigung und der Harmonisierung des Spannungsverhältnisses von moderner Agrartechnik und Umwelt in den achtziger Jahren.

Das Agrarwirtschaftsgefüge im Übergang in die zweite Hälfte der achtziger Jahre trägt bereits erste Züge der Landwirtschaft des Jahres 2000. Es bleibt zu erwarten, daß die Überschubproduktion in Grenzen gehalten, die bäuerliche Grundstruktur der deutschen (und europäischen) Landwirtschaft bewahrt und die Harmonisierung unterschiedlicher Interessen in Agrar-Europa erreicht wird.

Antonius John: Die permanente Krise als agrarpolitische Realität. Mutmaßungen über ungelöste Probleme

Aus Politik und Zeitgeschichte B 42/86, S. 20—29

Agrarkrisen hat es zu allen Zeiten gegeben. Waren diese Krisen in früheren Jahrhunderten Unterkonsumtionskrisen, so begegnen sie uns seit dem 19. Jahrhundert als Überproduktionskrisen. Der zwar wachsenden Nachfrage stand eine noch schneller ansteigende Produktion gegenüber. Während alle früheren Krisen in erster Linie als Depressionsphase in den wirtschaftlichen Wechsellagen zu erkennen waren, wird die derzeitige Krise als ein strukturell bedingter Dauerzustand empfunden. In der Tat scheint der übliche landwirtschaftliche Konjunkturverlauf außer Kraft gesetzt zu sein. Dieses Phänomen ist darauf zurückzuführen, daß die beiden industriellen Revolutionen die bis dahin funktionierenden wirtschaftlichen Wechselbeziehungen zwischen Landwirtschaft und gewerblicher Wirtschaft in Unordnung gebracht haben.

Die Agrarmisere ist also exogen bewirkt und kann deshalb auch nicht endogen repariert werden. Es ist falsch anzunehmen, daß diese Schwierigkeiten mit der EG heraufbeschworen wurden. Richtig ist vielmehr, daß die EG diese in ihren Auswirkungen verschärft und beschleunigt hat. Es kann somit kein agrarpolitisches Reformrezept geben, durch das die Krise unter Beibehaltung der bäuerlichen Landwirtschaft gelöst werden könnte. Alle Reformen können nur dazu beitragen, die folgenschweren Auswirkungen zu mildern. Eine Beendigung der Dauerkrise wird erst dann möglich sein, wenn die Wirtschaft in eine neue Phase der industriellen Entwicklung eingetreten ist, in der die auf die Landwirtschaft wirkenden negativen Einflüsse verschwunden sind. Hier zeichnen sich aber nicht einmal Konturen für eine neue Phase ab, so daß die agrarische Dauerkrise weiterhin ihre Antwort durch die verschiedenartigsten Hilfsprogramme, welcher Art auch immer, erhalten muß. Ausgehend von der Tatsache, daß die bäuerliche Landwirtschaft für die Gesellschaft in der Bundesrepublik unentbehrlich ist, bleibt es Aufgabe aller, die von den Fortschritten der Industriegesellschaft profitieren, die bäuerliche Landwirtschaft durch besondere Maßnahmen innerhalb der Industriegesellschaft funktionsfähig zu halten.

Friedrich Golter: Aufgaben der Landwirtschaft in einer modernen Industriegesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/86, S. 30—41

In allen Industriestaaten kommt die Landwirtschaft in wirtschaftliche und finanzielle Schwierigkeiten. Sie ist mit Hilfe des technischen Fortschritts in der Lage, immer mehr zu produzieren. Auf der anderen Seite sind der Nachfrage nach Nahrungsmitteln Grenzen gesetzt. Dies führt zu Überangeboten auf den Märkten mit starkem Druck auf die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise. Damit sinken die Stückgewinne und verstärkt sich der Zwang, die Produktion auszudehnen, wenn die Landwirte ihre Einkommen einigermaßen halten wollen.

Das Ausscheiden kleiner und mittlerer Betriebe, insbesondere in benachteiligten Regionen, ist die Folge, und der Trend zu Großbetrieben und „Agrarfabriken“ ist unvermeidbar. Die damit verbundenen Konsequenzen für die ländlichen Gebiete sind weitreichend. Es besteht die Gefahr, daß ganze Regionen nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden und damit Probleme für die regionale Wirtschafts- und Sozialstruktur ebenso entstehen wie für die Landschaft und Umwelt.

Aus diesen Gründen sollten in der Agrarpolitik einschneidende Korrekturen erfolgen mit dem Ziel, die bäuerliche Landwirtschaft zu erhalten. Eine bäuerlich strukturierte Landwirtschaft ist am ehesten in der Lage, eine sichere Versorgung mit qualitativ hochwertigen und preisgünstigen Nahrungsmitteln zu gewährleisten, Landschaft und Natur zu pflegen und die sozioökonomische Struktur des ländlichen Raumes zu garantieren.

Die Alternative wäre eine marktwirtschaftlich orientierte Agrarproduktion mit wenigen Großbetrieben und Massentierhaltungen auf den landwirtschaftlich günstigsten Standorten. Das ist zwar die billigste Form der Produktion; ob damit aber ein sicheres und qualitätsgerechtes Nahrungsmittelangebot auf Dauer möglich ist, bleibt mit einem Fragezeichen zu versehen. Eine Integration der „freigesetzten“ Landwirte in den Arbeitsmarkt erscheint, zumal in ohnehin strukturschwachen Gebieten, als ausgeschlossen. Um die dann landwirtschaftlich nicht mehr genutzten Flächen zu pflegen, wären ferner erhebliche finanzielle Mittel durch den Staat aufzuwenden.

Hermann Priebe: Die Landwirtschaft im Spannungsfeld: Überschüsse — Einkommen — Umweltgefährdung. Zur Diskussion um die Neuorientierung der Agrarpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/86, S. 42—53

Die Entwicklung der modernen Agrartechnik, die sich seit Ende der fünfziger Jahre mit der Mechanisierung, dem verstärkten Einsatz chemischer Mittel und weitgehender Spezialisierung der Betriebe vollzog, hatte weitreichende Folgen: Durch eine starke Produktionssteigerung kam es zu wachsenden Überschüssen und volkswirtschaftlichen Belastungen, zugleich führten die modernen Produktionsmethoden zu Störungen im Naturhaushalt, Belastungen der Böden, Verarmung der Landschaft und Gefährdung der bäuerlichen Landwirtschaft.

Über die Notwendigkeit einer Neuorientierung der Agrarpolitik besteht weitgehende Übereinstimmung. Eine Analyse der dafür von verschiedenen politischen Seiten vorgelegten Vorschläge zeigt noch viele Widersprüche und unerfüllbare Hoffnungen, aber noch kaum eine vollständige Konzeption für eine zukünftige Agrarpolitik, bei der es um zwei gleichrangige Ziele geht: Gleichgewicht am Markt und Gleichgewicht im Naturhaushalt.

Um die entsprechende Struktur und Produktionsweise zu erhalten, ist die Entwicklung einer kombinierten Einkommenspolitik die zentrale Aufgabe: Bezahlung der Produkte über marktorientierte Preise und Vergütung der Leistungen der Landwirte in der Pflege von Landschaft und Umwelt durch direkte Zahlungen. Das ist die einzige Lösung, wenn wir das selbständige Bauerntum in seiner vielfältigen Struktur erhalten und eine naturgerechte Wirtschaftsweise fördern wollen.

Berechnungen zeigen die verschiedenen Einkommenswirkungen. Die bisherige Einkommenspolitik über Preise und Produktionsmengen vergrößert die Einkommensunterschiede innerhalb der Landwirtschaft und verursacht wachsende Marktordnungskosten, die den Landwirten am wenigsten zugute kommen. Die Aufgabe ist, eine sozial gerechtere und ökologisch sinnvollere Verteilung der Mittel durch produktionsneutrale Einkommenshilfen, die nach den natürlichen Produktionsbedingungen und der umweltgerechten Wirtschaftsweise bemessen werden.

Zu einem neuen agrarpolitischen Gesamtprogramm gehört auch eine vollständige Neuausrichtung der Strukturpolitik, bei der Existenzsicherung möglichst vieler Betriebe vor weiterem Wachstum geht. Die Strukturveränderung sollte weniger durch Auflösung bäuerlicher Betriebe erfolgen, sondern eher zu ihrer Stärkung führen, einerseits durch Abbau der Massentierhaltungen, andererseits durch Kombination von Landwirtschaft mit anderen Erwerbsmöglichkeiten.