

aus politik und zeit geschichte

beilage zur wochen zeitung das parlament

Peter Cornelius Mayer-Tasch
Die Zukunft von Landwirtschaft
und Landschaft

Horst-Albert Kukuck
EG-Agrarpolitik:
Kurswechsel oder Bankrott

Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten

Stellungnahme zum Beitrag
von H.-A. Kukuck

D. Bommer/Ch. Bonte-Friedheim/
Ch. Behringer, FAO, Rom

Stellungnahme zum Artikel von
O. Matzke über die FAO (B 20/81)

Otto Matzke

Replik auf die Stellungnahme von
Bommer/Bonte-Friedheim/Behringer

ISSN 0479-611 X

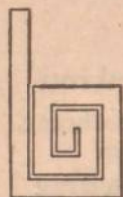
B 35-36/81
29. August 1981

Peter Cornelius Mayer-Tasch, Dr. jur., geb. 1938 in Stuttgart; seit 1971 Professor für Politische Wissenschaft und Rechtstheorie an der Universität München, seit 1974 auch Mitglied des Lehrkörpers der Münchener Hochschule für Politik; Mitglied des Direktoriums des Geschwister-Scholl-Instituts für Politische Wissenschaft; 1975—1979 Geschäftsführender Direktor des Geschwister-Scholl-Instituts.

Veröffentlichungen u. a.: Korporativismus und Autoritarismus, Frankfurt 1971; Guerillakrieg und Völkerrecht, Baden-Baden 1972; Die Verfassungen Europas, München 1974²; Hobbes und Rousseau, Aalen 1976²; Kulturlandschaft in Gefahr, München 1976; Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbek 1976/81⁴; Energiepolitik ohne Basis, Frankfurt 1978² (mit Carl Améry und K. M. Meyer-Abich); Umweltrecht im Wandel, Opladen 1978; Ökologie und Grundgesetz, Frankfurt 1980; im Druck: Im Gewitter der Geraden. Deutsche Ökolyrik 1950—1980 (Anthologie), München 1981.

Horst-Albert Kukuck, Dr. phil., geb. 1939; Staatsexamen in Politischer Wissenschaft, Geschichte und Anglistik; Zweitstudium der Volkswirtschaftslehre. Z. Zt. wissenschaftlicher Angestellter an einem Forschungsprojekt der DFG.

Veröffentlichungen u. a.: Die Grüne Hürde Europas. Zur europäischen Agrarpolitik, in: Neue Politische Literatur 1970; Artikel „Landwirtschaft“, in: Eynern/Böhret (Hrsg.), Wörterbuch zur politischen Ökonomie, Opladen 1977²; Zum Problem der politischen Komponente im Richterrecht, Kronberg 1980; Etappen im Ringen um eine Wirtschaftskonzeption der CDU 1945—1949, in: Lothar Albertin und Werner Link (Hrsg.), Politische Parteien auf dem Weg zur Demokratie in Deutschland. Festschrift für Erich Matthias, Düsseldorf 1981, S. 239—260.



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

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Die Zukunft von Landwirtschaft und Landschaft

Eine politikwissenschaftliche Sicht

I. Die sozialen Aufgaben der Landwirtschaft

1. Die erste und wohl auch wichtigste Aufgabe der Landwirtschaft ist die ausreichende und krisensichere Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln von befriedigender Qualität. Es ist dies eine Aufgabe, die in dem seit Jahrhunderten andauernden und fortschreitenden Prozeß des Überganges von einer zu kleinräumiger Autarkie tendierenden, landwirtschaftlich geprägten Subsistenz- und Tauschwirtschaft zu einer extrem arbeitsteiligen, industriell geprägten Geldwirtschaft ständig an Bedeutung gewinnen mußte — eine Aufgabe zudem, die angesichts vielfältiger internationaler Interdependenzen auch nicht mehr nur im nationalen Rahmen gesehen werden kann.

2. Die zweite, kaum weniger bedeutsame soziale Aufgabe der Landwirtschaft besteht in der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Ging es dabei in unseren Breiten zumeist nur um die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und der Fruchtqualität, so tritt unter den gegenwärtigen Entwicklungsbedingungen unserer Zivilisation auch die Sicherung der Beschaffenheit von Wasser und Luft

sowie die Erhaltung des Erholungs- und Erbauungswertes der Kulturlandschaft ins Ziel. Feld dieser gesamtgesellschaftlichen Funktion.

3. Drittens und letztens — wenn auch keineswegs zuletzt — hat die Landwirtschaft aber auch die Funktion, den sie Betreibenden eine menschenwürdige und krisensichere Existenz zu garantieren — eine Existenz, deren soziale Bedingungen im Zeichen der austeilenden und ausgleichenden Gerechtigkeit den sozialen Bedingungen der andere Wirtschaftszweige Betreibenden in etwa vergleichbar sein müssen. Eine Existenz freilich auch, die nicht zu einer fortwährenden Belastung und Gefährdung der Existenz anderer sozialer Gruppen oder gar der gesamten Gesellschaft führen darf.

Eine Landwirtschaft, die den drei genannten sozialen Funktionen gerecht wird, dient dem Gemeinwohl und formt mithin ein wertvolles Glied des sozialen Organismus. An ihrer Erfüllung oder Nichterfüllung wird daher auch ihre gegenwärtige und künftige gesellschaftliche Wertigkeit zu messen sein.

II. Das große Defizit

Wie wir alle wissen, steht die gegenwärtige Rolle der Landwirtschaft im Zwielflicht sehr unterschiedlicher Bewertungen. Angesichts der Tatsache, daß sich diese kontroverse Bewertung der heutigen Landwirtschaft lückenlos in das Netz der ebenfalls kontroversen Bewertung unserer gesamten zivilisatorischen Entwicklung fügt und mithin in immer stärkerem Maße in den Bereich der soziopolitischen Virulenz drängt, gilt es mehr denn je, klare Stel-

lung zu beziehen. Aus der Sicht des Autors ergibt die Konfrontation der Gemeinwohlaufgaben der Landwirtschaft mit der Erfüllung dieser Aufgaben eine weithin negative Bilanz: eine negative Bilanz freilich (auch das möchte ich gleich vorweg betonen), die nicht nur den in mancherlei Hinsicht auf den Landwirt angewiesenen Bürger, sondern auch den — auf das Prokrustesbett einer äußerst problematischen Agrarpolitik gespannten — Landwirt selbst eher als Objekt denn als Subjekt gemeinwohlschädlicher Entwicklungen erscheinen läßt. Worin liegen die Ursachen dieser negativen Bilanz? Ich möchte sie in aller Kürze zusammenfassen:

Bei diesem Beitrag handelt es sich um die leicht modifizierte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser auf Einladung des Vereins für Agrarwirtschaft e. V. am 3. Juli 1980 auf dem Hesselberg gehalten hat.

Zu 1: Die Landwirtschaft als Nährstand

Was zunächst ihre Rolle als Nährstand anbetrifft, so ist die einzige Funktion der Landwirtschaft, von der man in unserer Region uneingeschränkt sagen kann, daß sie voll erfüllt werde, die der Bereitstellung einer zur Ernährung der Bevölkerung ausreichenden Menge an Nahrungsmitteln. Im räumlichen Bereich der Europäischen Gemeinschaft besteht ein vergleichsweise hoher Grad an Selbstversorgung¹⁾. Schon wenn man die Nachhaltigkeit und Krisensicherheit der Nahrungsmittelproduktion ins Auge faßt, ändert sich jedoch das Bild. Die gegenwärtige Abhängigkeit der Bundesrepublik, aber auch der Europäischen Gemeinschaft insgesamt vom Import von Speiseölen, pflanzlichen Fetten und Frischobst etwa²⁾ mag in Zeiten der Normalität nicht nur unbedenklich, sondern unter außenpolitischen Aspekten sogar erwünscht sein. In Krisenzeiten jedoch — und wer könnte verkennen, daß wir möglicherweise solchen Krisenzeiten entgegengehen — kann sich eine derartige Abhängigkeit als verhängnisvoll erweisen, zumal sie nicht nur im Hinblick auf die Produkte, sondern auch auf die Produktionsmittel der Landwirtschaft besteht. Der im Zuge der wachsenden Industrialisierung und Konzentrierung der Landwirtschaft drastisch erhöhte Verbrauch von Energie für die Erzeugung und Anwendung von landwirtschaftlichen Maschinen, von Kunstdünger und chemischen Schädlings- und Unkrautvernichtungsmitteln gibt insoweit zu erheblicher Besorgnis Anlaß. Gemessen an der Vorkriegslandwirtschaft benötigt unsere heutige Agrarproduktion (einschl. Verpackung, Lagerung und Transport) einen — je nach Produkt — bis zu zwanzigfachen Energieaufwand, um eine Nahrungsmittelkalorie auf den Tisch des Verbrauchers zu bringen — ein Faktum, das angesichts der enormen ökonomischen und politischen Probleme, die die Energieversorgung heute aufwirft, niemanden froh stimmen kann³⁾. Nicht nur, aber insbesondere auch im Hinblick auf Krisenzeiten bietet die politische Bemühung um eine weitgehende betriebliche, lokale, regionale und nationale Autarkie im Bereich der Energie-, Rohstoff- und Nahrungs-

mittelversorgung einen bedeutsamen Sicherheitsfaktor.

Wird er nicht in hinreichender Weise zur Geltung gebracht, so entwickelt sich das Gemeinwesen zu einem gegenüber allen politischen Witterungseinflüssen hochempfindlichen Gebilde. Angesichts ihrer gegenwärtigen Abhängigkeit von Futtermittel-, Dünger- und Energieimporten wäre die deutsche Landwirtschaft im Krisenfall selbst im Bereich der jetzigen Überschußproduktion nicht mehr in der Lage, die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln zu gewährleisten⁴⁾. Hinsichtlich ihrer Einschläferungswirkung wird man sogar sagen müssen, daß die — in den gegenwärtigen Produktionsformen zustandegekommene — Überschußproduktion in Zeiten der Normalität die Unterversorgung der Bevölkerung in Krisenzeiten geradezu provoziert. An die in Krisenzeiten möglicherweise fatale Importabhängigkeit der Vorleistungen für die landwirtschaftliche Produktion wird dann einfach nicht mehr gedacht. Ich sage dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf öffentliche Verlautbarungen von Vertretern der Bauernschaft, die unter Hinweis auf die Nützlichkeit der Selbstversorgung in Krisenzeiten die hohen Ausgaben für die gegenwärtige Agrarpolitik der EG zu rechtfertigen versuchen. An die Zeiten, in denen das mehr oder minder autarke Bauerndorf als letzte Zuflucht gelten konnte, wird man sich jedenfalls nurmehr mit einer — alles andere als sentimental — Wehmut zurückerinnern können.

Durch eine Aufweichung des Autarkiezieles läßt sich im übrigen auch nur unter sehr restriktiven, genau abzugrenzenden Bedingungen ein konstruktiver Beitrag zur Verbesserung der Ernährungssituation in der Dritten Welt leisten. Während nämlich etwa in Afrika die landwirtschaftliche Produktion für den Eigenbedarf weithin stagniert, ist die weltmarktorientierte Produktion von Agrargütern vielfach alles andere als rückläufig⁵⁾ — eine Paradoxie, die auf weit in die Geschichte der europäisch-afrikanischen Beziehungen zurückreichenden strukturpolitischen Fehlentwicklungen

¹⁾ Vgl. hierzu u. a. Egon Wöhlken, Nahrungsmittelverbrauch in Wohlstandsgesellschaften und Nahrungsmittelversorgung in europäischen Ländern, in: Stiftung Ökologischer Landbau (Hrsg.), Ökologischer Landbau — eine europäische Aufgabe, Karlsruhe 1977, S. 21 ff./28 f., sowie S. 37.

²⁾ Vgl. Wöhlken, a. a. O., S. 29, 37.

³⁾ Vgl. FAZ vom 24. 6. 1980.

⁴⁾ Vgl. hierzu Eberhard Rhein, Sichern die Überschüsse wirklich unsere Versorgung mit Nahrungsmitteln?, in: EG-Magazin, Mai 1980, S. 6 ff. Vgl. auch G. Weinschenck/F. Aldinger, Anpassungsmöglichkeiten an Versorgungskrisen — Konsequenzen für die Agrarpolitik, in: Informationen für die Landwirtschaftsberatung in Baden-Württemberg, Jg. 80, Nr. 5, S. 177 f.

⁵⁾ Vgl. hierzu schon Michael F. Lofchie, Political and Economic Origins of African Hunger, in: Journal of Modern African Studies, Bd. XIII/75, Nr. 4.

gen verweist⁶⁾. Auf eine (zugegebenermaßen überspitzte) Formel gebracht, bedeutet der Import von Nahrungsmitteln aus den Entwicklungsländern unter diesen Voraussetzungen die Beschlagnahme von Böden, die diese Länder (eigentlich) zur Produktion von Grundnahrungsmitteln für ihre hungernde und teilweise auch verhungerte Bevölkerung benötigen würde. Und dies nicht selten auch noch gegen Leistungen, die ihre Ernährungssituation direkt oder indirekt weiter verschlechtern.

Ist schon die Grundfunktion der Landwirtschaft, eine quantitativ ausreichende Menge von Nahrungsmitteln zu erzeugen, im Hinblick auf potentielle Krisenzeiten fragwürdig geworden, so gilt dies in noch viel stärkerem Maße für ihre Funktion, qualitativ hochwertige Nahrungsmittel zu erzeugen. Die in einem bekannten Spiegel-Artikel polemisch gestellte Frage „Vergiften uns die Bauern?“⁷⁾ wird jedenfalls in den westlichen Industrieländern von einer ständig wachsenden Anzahl von Menschen bejaht. Die steigende Nachfrage nach Produkten aus sogenanntem „ökologischen“ (d. h. also organisch-biologischem, biologisch-dynamischem und sonstigem alternativen) Landbau⁸⁾ ist außerdem ein untrügliches Indiz dafür. In den USA etwa konnte man eine Steigerung des Umsatzes solcher Produkte von 500 Mill. Dollar im Jahre 1972 auf ca. 3 Mrd. Dollar bis Ende 1980 verzeichnen⁹⁾. In einer Zeit, in der die Diebe von gespritzten Blumenkohlköpfen in der Presse vor deren Verzehr gewarnt werden müssen, in der das Bundesgesundheitsamt empfehlen muß, nur noch einmal im Monat Innereien zu essen, in der Mütter nicht mehr wagen können, ihren

Säuglingen (nitratgedüngten) Spinat zu bereiten und Wanderer durch den (zuweilen allerdings auch aus durchsichtigen Gründen finagierten) Hinweis auf die Einsprühung von Pflanzungen mit Insektiziden und Herbiziden vom Betreten von Waldungen abgehalten werden müssen, wird man es jedenfalls verstehen können, wenn das Mißtrauen des Verbrauchers gegen die Intensivierung (sprich Industrialisierung und Chemisierung) der Landwirtschaft wächst. Die in pflanzlichen und tierischen Produkten nachweisbaren Rückstände chemischer Produktionsmittel führen zu einer immer gravierenderen Belastung des sozialen Profils der Landwirtschaft. Daß die Schädlichkeit mancher Rückstandssubstanzen für die Gesundheit von Mensch und Tier nicht direkt nachweisbar ist, kann diese Belastung ebenso wenig mildern wie der Hinweis darauf, daß auch in Produkten aus ökologischem Landbau immer wieder (wenn auch zumeist in erheblich geringerem Maße¹⁰⁾) unerwünschte Rückstände nachweisbar sind. Kritische Chemiker und Mediziner verweisen auf ihre experimentelle Hilflosigkeit angesichts von Zehntausenden von im Umlauf befindlichen Umweltchemikalien und der Fragwürdigkeit jeder Art von Höchstmengenphilosophie, die weder synergetische Effekte noch die unterschiedliche Belastbarkeit des menschlichen Organismus berücksichtigt. Und die Tatsache, daß auch in organisch-biologisch oder biodynamisch gewonnenen Produkten ab und zu Rückstände nachweisbar sind, verweist lediglich auf die Allgegenwart dieser Umweltchemikalien und die von steter Überflutung bedrohte insulare Position des ökologischen Landbaus.

Der Autor dieser Überlegungen ist weder Chemiker noch Mediziner, kann also auch aus eigener Fachkompetenz keine Aussage über die Gesundheitsschädlichkeit der von der Landwirtschaft in ungeheuren Mengen ver-

⁶⁾ Vgl. hierzu die sehr illustrative Fallstudie „Ghana zu den „Strukturprobleme(n) der Landwirtschaft als Ursachen für Ernährungsschwierigkeiten in der Dritten Welt“ von Eva-Maria Kahler (Diplomarbeit an der Hochschule für Politik, München 1981, MS).

⁷⁾ Der Spiegel, Jg. 1978, Heft 44, S. 86 ff.

⁸⁾ Zum Sammelbegriff des „ökologischen“ Landbaus und dem, wofür er steht, vgl. die „Selbstdarstellung“ von Gerhard Preuschen, in: Stiftung Ökologischer Landbau (Hrsg.), Der ökologische Landbau: eine Realität, Karlsruhe 1979, S. 9 ff. passim. Zum „organisch-biologischen“ Landbau im besonderen vgl. u. a. Erich Siefert, Der organisch-biologische Landbau, in: Stiftung Ökologischer Landbau (Hrsg.), Ökologischer Landbau — eine europäische Aufgabe, Karlsruhe 1977, S. 39 ff., und Wolfgang Schaumann, Der biologisch-dynamische Landbau, a. a. O., S. 53 ff.

⁹⁾ Vgl. den Hinweis auf Hochrechnungen bei Hartmut Vogtmann, Zum Beitrag: Konventioneller und alternativer Landbau — Vergleichende Untersuchungen über die Qualität der Ernteprodukte, in: Stiftung Ökologischer Landbau (Hrsg.), Der ökologische Landbau: eine Realität, a. a. O., S. 70.

¹⁰⁾ Vgl. u. a. das Interview der Zeitschrift „Test“ (Stiftung Warentest), 11. Jg. 1976, S. 82, mit Prof. W. Schuphan, der auf die 12jährigen Vergleichsversuche pflanzlicher Erzeugnisse in der Geisenheimer Bundesanstalt für Qualitätsforschung verweisen konnte. Zu den Qualitätsunterschieden zwischen gedüngten und ungedüngten Agrarprodukten vgl. auch Stefan M. Gergely, Zur Kontroverse um den „biologischen“ Landbau, in: Agrarpolitische Rundschau, August 1980, S. 28 ff. (29 f.), und Hans A. Staub, Alternative Landwirtschaft. Der ökologische Weg aus der Sackgasse, Frankfurt 1980, S. 93 ff. (107 ff.). Zur Problematik der Qualitätsforschung vgl. allgemein: Eckard von Wistinghausen, Was ist Qualität? Wie entsteht sie und wie ist sie nachzuweisen? Versuche zur Qualitätsfindung im Feldgemüsebau, Darmstadt 1979.

wandten Chemikalien (in einem so kleinen Land wie der Schweiz werden heute pro Jahr mehr als 3 000 Tonnen Pestizide in den Boden gebracht, in der Bundesrepublik sind es gar ca. 25 000 Tonnen) machen ¹¹⁾. Auch ein Nicht-Naturwissenschaftler muß jedoch keine Skrupel haben, wenn er von seinen eigenen Erfahrungen, vom Geschmack und individueller Bekömmlichkeit etwa oder sonstigen Beobachtungen, die ihn an mehr als einen nur „psychologischen Wert“ von biologisch erzeugten Produkten glauben lassen, ausgeht, wie etwa jener Müller, der angesichts des langjährigen Ausbleibens von Mehlwürmern in seiner Mühle entschied, daß er, was jene verschmähten, fortan auch nicht mehr essen wolle ¹²⁾. Wenn ich die unaufhörlich anwachsende Fülle kritischer Kommentare wirtschaftlich unabhängiger Wissenschaftler mit den — direkt oder indirekt lancierten — Besänftigungen der an einer intensiv betriebenen Landwirtschaft vital interessierten chemischen Industrie, der im Vertrauen auf die Werbeslogans der Industrie, jedoch insoweit mit gänzlich unzureichendem Sachverstand, handelnden Landwirte und der unter industriellem Lobbydruck stehenden Agrarbürokratie konfrontiere, so fällt es mir jedenfalls nicht schwer, Position zu beziehen: Die Fähigkeit der intensiv betriebenen Landwirtschaft, die Bevölkerung mit Nahrungsmitteln von hoher gesundheitlicher Qualität zu versorgen, wird m. E. mit gutem Recht in Frage gestellt ¹³⁾.

Zu 2: Die Landwirtschaft als Erhalterin und Gestalterin von Land und Landschaft

In wachsendem Maße fühlbar, sichtbar, meßbar wird aber auch die mangelhafte Erfüllung

¹¹⁾ Zur Schweiz vgl. Hans Christoph Binswanger/Werner Geissenberger/Theo Ginsburg (Hrsg.), *Der NAWU-Report: Wege aus der Wohlstandsfalle. Strategien gegen Arbeitslosigkeit und Umweltkrise*, Frankfurt/M. 1978, S. 287 ff. Zur Situation in der Bundesrepublik vgl. Egmont R. Koch/Fritz Vahrenholt, *Seveso ist überall. Die tödlichen Risiken der Chemie*, Köln 1978, S. 227 (mit weiteren Quellenangaben).

¹²⁾ Vgl. den Bericht von Michael Frank „Die Kuh nicht immer auf Vollgas fahren“ über den Wellenberg im Chiemgau (SZ vom 17. 10. 1979).

¹³⁾ Besonders eindrucksvoll sind in diesem Zusammenhang die Untersuchungen von Prof. Gottschewski vom Max-Planck-Institut für Immunbiologie in Freiburg i. Br. Vgl. G. H. M. Gottschewski, *Neue Möglichkeiten zur größeren Effizienz der toxikologischen Prüfung von Pestiziden, Rückständen und Herbiziden*, in: *Qualitas Plantarum*, Vol. 25 v. 15. 9. 1975, Issue 1, S. 21 ff. Vgl. hierzu auch Hans A. Staub, *Alternative Landwirtschaft*, a. a. O., S. 93 ff. passim.

der zweiten sozialen Grundfunktion der Landwirtschaft — der Funktion der Erhaltung der natürlichen Lebengrundlagen einschließlich des Erholungs- und Erbauungswertes der Kulturlandschaft also. Dieselben chemischen Substanzen (samt ihren Abbau- und Umbauprodukten), die sich in der mit der „chemischen Sense“ ¹⁴⁾ mähenden und mordenden sowie Kunstdünger verwendenden Landwirtschaft in den Nahrungsmitteln festsetzen, gelangen auch in die Erde und das Wasser, wobei in den Oberflächengewässern nicht zuletzt die Phosphat- und im Grundwasser vor allem die Nitratausschwemmungen zum Problem geworden sind ¹⁵⁾. Über das zur Weiterverarbeitung und Zubereitung von Nahrungsmitteln benötigte Wasser belasten sie so die Nahrung noch weiter. Und im Verein mit monokulturellen Anbaumethoden gefährdet ihre Ablagerung in der Erde die Bodenfruchtbarkeit in erheblicher Weise. Zudem erhöht sie auch die Gefahr der Bodenabwehung und -abschwemmung — ein Phänomen, das im Rahmen des weltweit rapide fortschreitenden Prozesses der Ausdehnung der Wüsten ¹⁶⁾ eine besonders unheilvolle Rolle spielt. Durch die sich immer rascher ausbreitende Massentierhaltung wird aber neuerdings neben der Belastung des Wassers auch die Belastung der Luft durch entsprechende Emissionen in wachsendem Maße zu einem Umweltproblem.

Am auffälligsten jedoch ist die in einem atemberaubenden Crescendo fortschreitende Veränderung der überkommenen Kulturlandschaft zur Zivilisationslandschaft heutiger Prägung. Während jene dem Auge ein vielfältig buntes Nutzungsmosaik zeigte, in dem Waldränder, Hecken, Flurgehölze, Feuchtwiesen und auwaldbegleitete Bäche im Mäanderauf eine arten- und konturenreiche Szenerie darboten und grün umrandete Siedlungen sich an Berghänge und in Talsenken schmiegt, tendiert diese in immer stärkerem Maße zu sichtlich verödenen, großräumigen, profilarmen und überdies auch durch landschaftsfremde (Zer-)Siedlungsformen belasteten

¹⁴⁾ So Koch/Vahrenholt, a. a. O., S. 226.

¹⁵⁾ Hierzu und zum folgenden vgl. u. a. den Abschnitt „Landwirtschaft und Nahrungsmittel“, in: Gerd Michelsen/Fritz Kaberlah/Öko-Institut (Hrsg.), *Der Fischer Öko-Almanach*, Frankfurt 1980, S. 126 ff. (mit weiteren Quellenangaben).

¹⁶⁾ Zur sog. Desertifikationsproblematik vgl. u. a. Werner Schädle, *Die Behandlung der Umweltproblematik im System der Vereinten Nationen* (Fallstudie: United Nations Conference on Desertification vom 9. 8. bis 9. 9. 1977), Mag. Diss. München 1979/80.

agrarischen Produktionsfläche¹⁷⁾. Der mit den Mitteln der Landschaftsplanung, insbesondere im Rahmen einer — nach schrecklichen Anfangssünden etwas vorsichtiger gewordenen — Flurbereinigungspolitik erfolgende Versuch, diesen Verödungsprozeß aufzuhalten, wird solange zum Scheitern verurteilt sein, solange die von der gegenwärtigen Agrarpolitik geförderten para-industriellen und monokulturellen Produktionsformen vorherrschend bleiben.

Das im Ansatz durchaus berechtigte Wort vom Landwirt als Landschaftspfleger ist an angebbare Maßstäbe gebunden. Unter den Vorzeichen der gegenwärtigen Agrarpolitik erscheint der Landwirt in vielen Gebieten weniger als Landschaftspfleger denn als Landschaftsschänder. Die in immer stärkerem Maße beobachtbare emotionale Abwendung des im ländlichen Raum Erholung und Erquickung suchenden Bewohners unserer Ballungsräume von derartigen agrarischen Zivilisationsgeländen und ihre — an Binnenwanderungen und Preisentwicklungen auf dem Immobilienmarkt ablesbare — Hinwendung zu jenen Regionen unseres Landes, in denen dieser Verödungsprozeß noch nicht oder noch nicht im selben Umfang vollzogen ist, spricht jedenfalls eine sehr deutliche Sprache. Die ausgeräumte und geplante Agrarlandschaft gehört ebensowenig zu den Zukunftsträumen unserer Bürger wie die von der chemischen Industrie mitgedeckte Tafel.

Zu 3: Die Landwirtschaft als wirtschaftliche Basis für den Landwirt

Wenn nach dem Gesagten unabweisbar wird, daß die sozialen Kosten der skizzierten Entwicklung der Allgemeinheit zur Last fallen, so erhebt sich sofort die Frage, ob wenigstens der Landwirt als Vollstrecker der vorherrschenden Agrarpolitik auf seine individuellen Kosten kommt. Auch das ist jedoch keineswegs durchweg der Fall. Ganz abgesehen davon, daß die Abwälzung der sozialen Kosten auf die Allgemeinheit nicht nur den Bürger im allgemeinen, sondern direkt und indirekt auch den Landwirt im besonderen trifft, steht seine Einkommenssituation im Zeichen der äußeren und inneren Disparität.

Auf die geradezu groteske Dimensionen annehmende Divergenz in der Beurteilung der

¹⁷⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang u. a. Mayer-Tasch (Hrsg.), Kulturlandschaft in Gefahr, München 1976, sowie Christoph Sening, Bedrohte Erholungslandschaft, München 1977.

äußeren Disparität bzw. Parität der Einkommensentwicklung der Landwirtschaft im Vergleich zu der Einkommensentwicklung bei anderen Bevölkerungsgruppen durch die Bauernverbände einerseits¹⁸⁾ und die Agrarbürokratie andererseits¹⁹⁾ möchte ich mich vor allem deshalb nicht einlassen, weil sie nicht zuletzt auf das unbestreitbare Phänomen der inneren Disparität²⁰⁾ der Einkommensentwicklung zurückzuführen ist. Die unter dem Vorzeichen der EG stehende Agrarpolitik führt zu einer Begünstigung der größeren und zu einer Benachteiligung der kleineren Betriebe. Wenn auch der auf eine extreme Konzentration in der Landwirtschaft ausgerichtete Mansholt-Plan (nicht zuletzt aufgrund entsprechender bayerischer Initiativen) längst seinen Platz im Horrorkabinett der agrarpolitischen Vergangenheit gefunden hat, ist die in mancherlei Hinsicht falsch konzipierte EG-Agrarpolitik der ersten Stunde noch immer unbestreitbar konzentrationsfördernd. Die Subventions- und Preispolitik der EG drängt den um die Sicherung seines Einkommens bemühten Landwirt zu einer ständigen Steigerung der Produktion und damit zu einer stärkeren Konzentrierung und Intensivierung. Lag die Durchschnittsgröße eines landwirtschaftlichen Betriebes um 1950 noch bei ca. 7 ha, so sind es heute ca. 15 ha²¹⁾.

¹⁸⁾ Nach Aussagen des Vorsitzenden des Deutschen Bauernverbandes, Freiherr v. Heereman, sind die Einkommen der Landwirte in den vergangenen fünf Jahren um ca. 9,4% gefallen (vgl. SZ vom 18. 2. 1980). Die Landesversammlung des Bayerischen Bauernverbandes glaubte gar für denselben Zeitraum einen realen Einkommensrückgang von 19% konstatieren zu müssen (vgl. SZ vom 3./4. 5. 1980).

¹⁹⁾ Nach Verlautbarungen des Staatssekretärs im Bundeslandwirtschaftsministerium, Gallus, stiegen die landwirtschaftlichen Einkommen in der Bundesrepublik von 1968/69 bis 1978/79 um durchschnittlich 7,5% pro Jahr.

²⁰⁾ In den Jahren 1969 bis 1978 erzielten die Betriebe im oberen Viertel der Einkommensskala zwischen 200% und 240% des durchschnittlichen Einkommens aller Betriebe, die Betriebe im unteren Viertel dagegen nur ca. 30—35%. Hinzu kommt ein regionales Einkommensgefälle von Norddeutschland nach Süddeutschland (vgl. die Denkschrift des Vereins für Agrarwirtschaft, Bussau 1980, S. 18). Vgl. auch den Agrarbericht der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 8/3635, S. 1f.).

²¹⁾ Nach dem Agrarbericht 1980 der Bundesregierung (a. a. O., S. 8f.) betrug 1979 die durchschnittliche Betriebsgröße aller Betriebe ab 1 ha Fläche 15,01 ha. Sie wurden zu 49% im Vollerwerb, zu 12% im Zuerwerb und zu 39% im Nebenerwerb bewirtschaftet. Bei den Vollerwerbsbetrieben betrug die durchschnittliche Betriebsgröße 23,25 ha, bei den Zuerwerbsbetrieben 13,45 ha, bei den Nebenerwerbsbetrieben 5,07 ha.

Die notwendige Kehrseite dieser Medaille ist, daß die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit einer Betriebsgröße ab 1 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche im Durchschnitt der letzten zehn Jahre um 3,4 % im Jahr abnahm²²⁾, während die Abnahme in den vorhergehenden beiden Jahrzehnten noch sehr viel dramatischer war. Tatsache ist jedenfalls, daß in den letzten drei Jahrzehnten in der Bundesrepublik mehr als 3 Mill. Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft ausgeschieden sind²³⁾. Im Bundesdurchschnitt sind nurmehr ca. 6 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig²⁴⁾. Ein gut Teil von ihnen sah und sieht sich nicht nur genötigt, den angestammten Arbeitsplatz, sondern auch den angestammten Lebensraum zu verlassen. Daß sie dann wiederum zu einem Teil Arbeitsplätze in jenen Industrien fanden, die vom Schrumpfungsprozeß der Landwirtschaft profitieren und ihn deshalb auch nach Kräften fördern, wird kaum jemanden trösten können, der nicht gerade sein Selbstbewußtsein aus dem Besitz von Chemie- oder Autoaktien bezieht. Unter den Vorzeichen der weltweit erkennbar werdenden ökologischen Krise muß eine in jeder Hinsicht gesunde Landwirtschaft jedenfalls dem Gemeinwohl sehr viel zuträglicher erscheinen als eine florierende chemische Industrie. In der heutigen Situation einer strukturellen Arbeitslosigkeit belasten die aus der Landwirtschaft Abwandernden nicht nur die sozioökologische Situation der ohnedies unerträglich belasteten Ballungsgebiete, sondern auch den Arbeitsmarkt: Zum Verlust des angestammten

Lebens- und Arbeitsraumes für die einen gesellt sich noch die Inbeschlagnahme potentieller Arbeitsplätze für die anderen. Ein Teufelskreis also, aus dem die gegenwärtige Agrarpolitik keinen Ausweg weiß.

Das Ergebnis der hier vorgetragenen Überlegungen liegt mithin auf der Hand: Würde man den agrarpolitischen Status quo weiterhin akzeptieren oder auch nur tolerieren, so wäre es um die Zukunft von Landwirtschaft und Landschaft und damit auch um die Zukunft aller auf Landwirtschaft und Landschaft Angewiesenen düster bestellt. Die Folge wäre die Bewirtschaftung von ca. 83 % unseres Landes durch eine immer kleiner werdende Gruppe von intensiv (d. h. also unter massivem Einsatz von Chemie und Technik) arbeitenden Agraringenieuren und agrarischen Facharbeitern, die ständig fortschreitende Durchdringung der Nahrungsmittel und der sonstigen natürlichen Lebensgrundlagen mit chemischen Rückständen, die wachsende Profilarmut einer chemie- und maschinengerechten Agrarsteppe, die weitere Reduzierung der — nicht zuletzt durch die Methoden der heutigen Landwirtschaft ohnedies schon erheblich reduzierte — Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten, die Verwahrlosung von ländlichen Gebieten, die der Sozialbrache anheimgefallen sind und paradoxerweise auch die Fortschreibung der sozioökonomischen Situation der heutigen Landwirtschaft mitsamt den skizzierten negativen Konsequenzen für die sozioökonomische Situation der nunmehr auf andere Wirtschaftszweige Angewiesenen.

III. Die alternative Zukunft von Landwirtschaft und Landschaft

Wer Zukunftsvisionen der skizzierten Art nur mit Unbehagen und Sorge entgegenzusehen vermag, wird über Alternativen nachdenken müssen. Vor allem aber wird er sich darüber Gedanken machen müssen, wie derartige Alternativen dann aus dem Bereich des Utopischen ins Hier und Jetzt überführt werden können.

1. Wie die Frage nach dem Status quo so hat sich auch die Frage nach den Alternativen an den gesamtgesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft zu orientieren. Und im Blick auf diese Funktionen empfiehlt sich aus der Sicht des Autors die Abkehr vom heute vor-

herrschenden Leitbild der para-industriellen Agrarproduktion und die Rückkehr nicht „in die Steinzeit“ (wie die wohlbekannte polemische Formulierung lautet), wohl aber zum Leitbild einer modifizierten bäuerlichen Landwirtschaft als einzige Alternative, die eine hinreichende Erfüllung aller Zielfunktionen der Landwirtschaft verspricht²⁵⁾. Rückkehr zum

²²⁾ Vgl. Agrarbericht 1980 der Bundesregierung (a. a. O., S. 1).

²³⁾ Vgl. die Zahlenangaben in der Denkschrift des Vereins für Agrarwirtschaft e. V., a. a. O., S. 16.

²⁴⁾ Zur Situation auf Bundesebene vgl. den Agrarbericht 1980 der Bundesregierung, Materialband, Bundestagsdrucksache 8/3636, S. 10 (Tab. 2).

²⁵⁾ Zu den möglichen Alternativen vgl. u. a. die in dem Sammelband von Christoph Binswanger (Hrsg.), Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, Bern und Stuttgart 1977, enthaltene Beiträge. Vgl. auch Binswanger/Geissberger/Ginsburg (Hrsg.), Der NAWU-Report: Wege aus der Wohlstandsfalle, a. a. O., S. 279ff., sowie Hans Bach (Hrsg.), Ist eine bäuerliche Landwirtschaft noch zeitgemäß, vom Verein für Agrarwirtschaft e. V., Bussat 1979.

Leitbild einer modifizierten bäuerlichen Landwirtschaft heißt also völliger Verzicht auf Massentierhaltung, zumindest weitgehenden Verzicht auf Chemie und einen zurückhaltenden bzw. rationelleren Einsatz von Agrartechnik durch verstärkten Anschluß an Maschinenringe und forcierte Entwicklung von „mittlerer“ Agrartechnologie. Rückkehr zum Leitbild einer modifizierten bäuerlichen Landwirtschaft bedeutet aber auch Abkehr von Monokulturen und Rückkehr zur Vielfalt der Produktion, Besinnung auf überkommene Methoden zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der Schädlingsresistenz, zu vielfältiger Fruchtfolge also, zur Wahl besonders resistenter Sorten, zu organischer Düngung, Kompostierung etc.

Die zumindest kurzfristig zu erwartenden Produktivitätseinbußen (man rechnet je nach konkreter betrieblicher Situation in den ersten Jahren nach der Betriebsumstellung mit 10 bis 30%²⁶⁾) können zum Teil durch einen Wegfall bzw. eine Kürzung der Ausgaben für Chemie und Technik ausgeglichen werden. Zum anderen Teil aber müssen sie durch höhere Lebensmittelpreise ausgeglichen werden, wie es heute schon für die Produkte aus ökologischem Landbau der Fall ist, die einen Mehrerlös von durchschnittlich 20—30% erbringen²⁷⁾. Daß die Höhe der Lebensmittelpreise für die alternative Zukunft der Landwirtschaft eine zentrale Rolle spielen muß, liegt auf der Hand. Nach der Indexrechnung der Lebenshaltungskosten ist der relative Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel am Warenkorb in den vergangenen drei Jahrzehnten ständig zurückgegangen. Verfolgt man die Entwicklung der Lebensmittelpreise noch weiter zurück in die Vergangenheit, so kann man feststellen, daß

die Bürger unseres Landes noch niemals einen geringeren Anteil ihres Einkommens für ihre Ernährung ausgeben mußten als in der Gegenwart. Während der Bürger der Goethe-Zeit im Durchschnitt noch ca. 40% seines Einkommens für Lebensmittel ausgeben mußte, sind es heute im Durchschnitt ca. 20%, die aufgewandt werden müssen²⁸⁾.

Die Reduktion der Durchschnittsausgaben für Nahrungsmittel kommt nicht zuletzt Produktionszweigen zugute, die unter dem Blickwinkel der Politischen Ökologie als äußerst problematisch bezeichnet werden müssen. Die Bereitstellung von Kaufkraft für die Produkte solcher Produktionszweige belastet die sozioökonomische Situation auf doppelte Weise: Zum einen, indem die sozialen Kosten dieser Produkte und ihres Konsums in Kauf genommen werden. Zum anderen aber auch deshalb, weil diese Bereitstellung von Kaufkraft durch Niederhaltung der Lebensmittelpreise die Landwirtschaft unter den gegenwärtigen agrarpolitischen Rahmenbedingungen zu Produktionsformen zwingt, die ihrerseits aus dem Blickwinkel der Politischen Ökologie ebenfalls nicht mehr annehmbar sind. Unter veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen jedoch könnte die Erhöhung der Lebensmittelpreise einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der gesamtgesellschaftlichen Primärziele der Landwirtschaft leisten. Durch den Entzug potentiell sozialschädlicher Kaufkraft (z. B. umweltbelastender Konsum) würde damit ein passanter auch ein heilsamer Beitrag zur allgemeinen Entschlackung unserer Konsum- und Wegwerfgesellschaft geleistet.

Unter den Vorzeichen der gegenwärtigen EG-Politik würde eine bloße Erhöhung der Agrarpreise wohl lediglich zu einer weiteren Steigerung der Überschußproduktion und damit eher zu einer Verschlechterung als zu einer Verbesserung des Status quo führen. In einer Situation, in der es für den Landwirt vielfach attraktiver erscheint, für die staatliche Intervention als für den Markt zu produzieren und sich im übrigen auf mehr oder weniger geniale Weise mit dem staatlichen Prämiensystem zu arrangieren²⁹⁾, sind andere Erwartungen je-

²⁶⁾ Diese Prozentzahlen entsprechen einer vielgenannten Faustregel. In manchen ökologischen Betrieben ist die Produktivität nicht niedriger und in manchen ist sie sogar höher als in konventionell geführten (Preuschen, Selbstdarstellung, a. a. O., S. 37, nennt als Beispiel das Schulgut Ebenrain/Sissach/Basel Land, und Alwin Seifert berichtete für die Kartoffelerträge seines Mustergütchens am Ammersee stets dasselbe). Vgl. auch die bei Straub (a. a. O., S. 57 ff. passim) genannten Beispiele. Zu den Schwierigkeiten, die sich einem repräsentativen Ertragsvergleich zwischen konventionellem und ökologischem Landbau entgegenstellen, vgl. die Untersuchung des baden-württ. Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt (Stuttgart 1977, S. 31 ff.).

²⁷⁾ Auch diese Prozentzahlen entsprechen einer gängigen Faustregel, die Ausnahmen nach oben wie nach unten kennt. Diese Zahlen nennt auch Preuschen (Selbstdarstellung, a. a. O., S. 37).

²⁸⁾ Vgl. Landbau vom 11. 12. 1979; Vgl. auch Staub, Alternative Landwirtschaft, a. a. O., S. 62 ff., sowie die bei Wöhlken, Nahrungsmittelverbrauch in Wohlstandsgesellschaften und Nahrungsmittelversorgung in europäischen Ländern, a. a. O., S. 22 f., genannten Vergleichszahlen.

²⁹⁾ Vgl. hierzu die ebenso entlarvenden wie beschämenden „Bekanntnisse eines Landwirts“ (Heinz Blüthmann, Mein Sohn hält das für Betrug, in: Die Zeit vom 9. 9. 1980).

denfalls kaum gerechtfertigt, zumal die Divergenz zwischen 3%iger Produktions- und ca. 1%iger Verbrauchssteigerung sich eher noch verstärken als abschwächen wird. Höhere Lebensmittelpreise wären für die Gesellschaft aber im übrigen wohl auch nur dann legitimierbar, wenn sie einer der skizzierten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben auf optimale Weise genügenden, nicht aber einer zumindest partiell und tendenziell sozialschädlich wirtschaftenden Landwirtschaft zugute kämen. Im Zeichen einer sich im hier skizzierten Sinne reformierenden Landwirtschaft wäre eine vielleicht sogar dramatische Erhöhung der Lebensmittelpreise gesamtgesellschaftlich voll legitimierbar. Die Rahmenbedingungen der Reform lassen sich aber wohl nur bei einer (zumindest teilweisen) Abkehr von der — ohnedies kaum mehr finanzierbaren — staatlichen Preispolitik jetziger Prägung und einer stärkeren Öffnung des freien Marktes für Agrarprodukte schaffen.

Vor dem Hintergrund einer derartigen Umorientierung könnte die Verbindung von sozioökologischer Reformpolitik und landwirtschaftlicher Einkommens- und Sozialpolitik wohl am ehesten durch die Etablierung eines direkten Subventionssystems bewirkt werden, dessen Bedingungen sorgfältigster Überlegungen bedürften. Nicht mehr legitimierbar sind alle die überkommene Überschußproduktion steigernden Subventionen sowie auch alle jene Subventionen, die umwelt- und energiepolitisch bedenkliche Auswirkungen haben. Voll legitimierbar sind hingegen personen- oder flächengebundene Bewirtschaftungszuschüsse (insbesondere, aber nicht nur, für Problemgebiete), sofern sie an entsprechende ökologische Auflagen geknüpft sind³⁰). Quantitative Förderschwellen müßten dabei unter umwelt- und strukturpolitischen Vorzeichen nicht nach unten, sondern nach oben gesetzt werden, um dem weiteren Fortgang des sozialschädlichen Konzentrationsprozesses entgegenzuwirken. Voll legitimierbar wäre unter denselben Aspekten die Subventionierung des An- bzw. Rückkaufs von Hofstellen durch ehemalige oder landlose Landwirte. Und voll legitimierbar wären auch zinslose Umstellungskredite für Landwirte, die von intensiven zu extensiven bzw. von konventionellen zu biologischen Wirtschaftsformen zurückkehren.

³⁰) Vgl. hierzu insbesondere H. C. Binswanger/K. Müller, Möglichkeiten zur Trennung von Preispolitik und Ausgleichszahlungen in Grünlandgebieten. Vorschlag für die Einführung von Flächenbeiträgen, in: Binswanger (Hrsg.), Die europäische Agrarpolitik vor neuen Alternativen, a. a. O., S. 17ff. passim.

Für eine gewisse Übergangszeit könnte dabei ein breites Spektrum von Umstellungsmaßnahmen gefördert werden wie etwa die Abkehr von der Massentierhaltung, der Selbstbau der für den Betrieb benötigten Futtermittel, der teilweise oder vollständige Verzicht auf Insektizide, Kunstdünger etc.

Ökologische Auflagen könnten aber auch — wenn nicht statt dessen, so doch daneben — mit einem modifizierten Garantieabnahme- und Garantiepreissystem verbunden werden. Zu Garantiepreisen abgenommen würden dann Produkte, die unter gewissen Bedingungen (die es im einzelnen festzulegen gälte) erzeugt wurden. Wenn man derartige Ansätze weiterführt, so wäre etwa daran zu denken, daß die derart angekauften Produkte in einer eigenen staatlichen Ladenkette vertrieben oder aber an leistungsfähige private Distributionsysteme angeschlossen würden. Nach dem Vorbild der schweizerischen Migros-Kette, die seit langem organisch-biologisch gezogenes Gemüse und Obst vertreibt, könnten hierzulande dann ebenfalls Großkaufhäuser interessiert werden — eine Lösung, die ich für eine Übergangszeit für vertretbar, langfristig jedoch für nicht erstrebenswert halte, da sie die allenthalben erfahrbare, sozialschädliche Konzentrationstendenz eher noch verschärft als mildert. Von alternativen Distributionsformen wird daher auch noch die Rede sein. Eine Umorientierung des Garantieabnahme- und Garantiepreissystems könnte aber — nebenbei bemerkt — auch einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der ökonomischen Parität innerhalb der Landwirtschaft leisten. Gegenwärtig werden von diesem System vor allem solche Produkte erfaßt, bei deren Produktion die Produktionskraft ausgeklügelter Großmaschinen voll realisiert werden kann, was im Ergebnis vor allem den Großbetrieben zugute kommt und so die innere Disparität weiter verschärft. Zur Entschärfung dieser Problematik wäre daher eine Umorientierung der Abnahmegüter dringend erforderlich.

Ein krisensicher, gesunde Nahrungsmittel erzeugender und dabei eine unter sozioökologischen Aspekten hochwertige Kulturlandschaft pflegender Landwirt erfüllt eine Gemeinwohlaufgabe, die ihm den Respekt und die Unterstützung der Gemeinschaft sicher muß. Die optimale Erfüllung seiner Gemeinwohlaufgabe durch den Einsatz von Steuergebern abzusichern, muß daher auch als politisch sehr viel sinnvoller erscheinen als die — unter den Vorzeichen der gegenwärtigen EG-Agrarpolitik — ebenfalls mit Einsatz von Steuergebern

den betriebene Förderung einer nicht krisensicheren, Nahrungsmittel von eher fragwürdiger Qualität (in verschwenderischer Fülle, aber auch mit enormem Energieaufwand) produzierenden und die Landschaft vielfach eher gefährdenden oder gar zerstörenden als bewahrenden Landwirtschaft. Die volkswirtschaftliche Rationalität und — darüber hinaus auch — die gesamtgesellschaftliche Legitimität einer den hier skizzierten Leitlinien folgenden Subventionspolitik läge jedenfalls auf der Hand, zumal sie auch einen bedeutsamen Beitrag zur Abschwächung der inneren Disparitätsproblematik leisten könnte.

Die naheliegende und unabweisbare Frage nach den möglichen Auswirkungen einer derartigen Umorientierung auf die deutsche Europapolitik ist im Augenblick noch schwer zu beantworten. Da jedoch die negativen sozioökologischen Implikationen der gegenwärtigen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft nicht nur für die Bundesrepublik Probleme schafft, wird man schon heute davon ausgehen können, daß bei Einsatz von Überzeugungskraft, politischer Phantasie und wechselseitiger Verständnis- und Ausgleichsbereitschaft nicht minder integrationsfördernde Ersatzlösungen gefunden werden können, die einen geringeren Grad an Sozialschädlichkeit aufweisen als die gegenwärtigen Lösungsversuche.

2. Über die Notwendigkeit einer agrarpolitischen Wende der hier in sehr knappen Strichen gezeichneten Art wird sich unter den sozioökologisch und sozioökonomisch Bewußten und Vorausschauenden wahrscheinlich unschwer Übereinstimmung erzielen lassen. Zur — auch aus politikwissenschaftlicher Sicht — wohl bedeutsamsten Frage wird daher schließlich, wie sich derartige Ziele im sozopolitischen Raum mit einiger Erfolgsaussicht ansteuern lassen:

a) Daß die hier ins Blickfeld gerückte agrarpolitische Wende in absehbarer Zeit durch eine grundstürzende Umorientierung der gegenwärtigen Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft bewirkt werden könnte, ist äußerst unwahrscheinlich³¹⁾. Und da die Brüsse-

³¹⁾ Vgl. hierzu das Interview des Organs der International Federation of Organic Agriculture Movements „ifoam“ mit dem — gerade in der Agrarpolitik vom Saulus zum Paulus gewordenen — ehemaligen Präsidenten der EG-Kommission und früheren niederländischen Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt (ifoam-Sonderausgabe Januar 1979/80, S. 4): Auf die Frage, ob er ein rechtzeitiges Umdenken und Umschwenken der EG-Agrarpolitik für möglich halte, antwortete Mansholt: „Leider nicht. Ich finde den

ler Agrarpolitik geradezu das Herzstück der EG-Politik ausmacht und die Integration daher auch auf diesem Sektor besonders weit fortgeschritten ist, wäre auch ein potentieller Alleingang Bonns rechtlich und politisch so gut wie ausgeschlossen. Für entsprechende Initiativen fehlt es aber wohl auch an einer ausreichenden Bewußtseins- und damit auch Motivationsbasis. Das Hineinwirken des — nicht zuletzt auch vom Finanzminister getragenen — öffentlichen Unbehagens auch in die offizielle Aktionsrhetorik der Bundesregierung hält sich wohl im üblichen Rahmen reaktiver Politik. Selbst wenn die entsprechenden Vorstöße weitergeführt würden, würden sie wohl nicht das Zentrum der gegenwärtigen Agrarpolitik erreichen. Weder das Problembewußtsein der etablierten Parteien im allgemeinen und der an der Macht befindlichen Politikergeneration im besonderen noch das Problembewußtsein der — trotz aller Reformrhetorik im großen und ganzen — dem agrarpolitischen Status quo fest verbundenen — Bauernverbände würde derartige Erwartungen rechtfertigen. Wenn es in absehbarer Zeit tatsächlich zu einer — über letztlich periphere Reformen hinausgehenden — agrarpolitischen Wende kommen sollte, so wohl nur im Medium dessen, was ich die „grüne Gegenrevolution“ nennen möchte.

b) Da sich die im Sog der allgemeinen zivilisatorischen Entwicklung der westlichen Industriegesellschaften vollziehende sogenannte „grüne Revolution“ in ständig wachsendem Maße als eine dramatische Fehlentwicklung erwiesen hat, bedarf es dringlichst einer grünen Gegenrevolution. Diese grüne Gegenrevolution erscheint aber nicht nur als ein unter agrarpolitischen Aspekten zu forcierendes Postulat, sondern vor allem auch als eine in Ansätzen allenthalben erkennbare Tendenz — eine Tendenz, die von der sozialen Basis her in Bewegung gesetzt worden ist und aller Voraussicht nach auch nur dann in politisch bedeutsame Dimensionen hineinwachsen kann, wenn sie sich als solche verstärkt. Und dafür, daß sie sich in naher, nächster und allernächster Zukunft erheblich verstärken wird, sprechen viele Anzeichen: Wir befinden uns in diesem letzten Drittel des 20. Jahrhunderts in einer kulturellen Umbruchsituation, in deren Verlauf das Ethos der Leistung, der Konkur-

Mangel an Zukunftsdenken in Brüssel erschreckend. Es macht mich traurig, daß man dort immer noch in der alten Richtung weitermacht und nicht den Mut und vielleicht auch nicht die Kenntnis und den politischen Willen hat, eine andere Politik zu machen.“

renz und des Wachstums zumindest in den westlichen Industriegesellschaften Schritt um Schritt durch „das Ethos des sozialen Wohlfindens, der immateriellen Lebensqualität und der humanen Zutraglichkeit“³²⁾ ersetzt werden wird. In das Mosaik dieser Grundwerte der allem Anschein nach unsere Menschheitsstunde prägenden Kulturrevolution fügen sich die Grundwerte der hier ins Blickfeld gerückten grünen Gegenrevolution lückenlos ein. Und von ihr beziehen sie auch ihre Motivation und ihre Dynamik.

Daß die Sorge um die Erhaltung einer arten- und formenreichen (Kultur-)Landschaft unzähligen Menschen in den westlichen Industriegesellschaften zu einem dringlichen Anliegen geworden ist, zeigt die bedeutsame Rolle, die landschafts- und naturschützerische Bestrebungen im Rahmen der ökologischen Bewegung seit geraumer Zeit spielen. Landschafts- und Naturschutz einerseits und Landwirtschaft bzw. Agrarbürokratie und Bauernverbände andererseits geraten dabei — etwa im Zusammenhang mit den Bemühungen um die Flurbereinigung, aber auch unter anderen Vorzeichen — immer wieder in Frontstellung zueinander. Es ist dies eine Erscheinung, die in einem unverkennbaren Widerspruch nicht nur zu der historischen, sondern auch zu der normativen Rolle oder doch wenigstens Nebenrolle des Landwirts als Natur- und Landschaftspfleger steht.

In Frontstellung zur inzwischen „konventionell“ gewordenen intensiven Landwirtschaft gerät aber auch der ihre Produkte zunehmend kritischer beurteilende Verbraucher. Von den — nicht zuletzt auf die gesteigerte Nachfrage zurückzuführenden — beträchtlichen Zuwachsraten des ökologischen Landbaues in den USA war bereits die Rede. Die im Jahr 1979 durchgeführte Erhebung von Scheer und Kramer hat ergeben, daß 70% der Österreicher bereit wären, für unverfälschte Produkte aus ökologischem Landbau einen deutlichen Mehrpreis zu entrichten³³⁾. Für die Schweiz hatte eine Migros-Erhebung schon im Jahre 1972 ähnliche Ergebnisse erbracht³⁴⁾. Und eine — m. W. noch ausstehende — Repräsentativerhebung für die Bundesrepublik würde wohl nicht sehr viel anders ausfallen. Wer sich umsieht und umhört, weiß, daß der latente Bedarf

³²⁾ So zu Recht Bernd Guggenberger, Die Kulturrevolution der Bürgerinitiativen, in: FAZ vom 29. 9. 1979. Vgl. auch Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, 4. völlig neu bearbeitete Aufl., Reinbek 1981, Kapitel 5 (im Druck).

³³⁾ Vgl. Vogtmann, a. a. O., S. 70.

³⁴⁾ Vgl. a. a. O.

an chemiefrei erzeugten pflanzlichen und nicht in (von Ruth Harrison so genannten) „Tiermaschinen“³⁵⁾ erzeugten tierischen Produkten laufend ansteigt, während sich das in ca. 900 organisch-biologisch und biologisch-dynamisch wirtschaftenden Betrieben³⁶⁾ (auf ca. 0,1% unserer landwirtschaftlichen Produktionsfläche) erzeugte Angebot entsprechender Produkte hierzulande noch sehr bescheiden ausnimmt. Es ist dies eine Situation, an welche die deutsche Landwirtschaft zu ihrem eigenen und des ganzen Volkes Nutzen Anschluß gewinnen könnte. Landwirtschaftliche Betriebe, die auf ökologischen Landbau umgestellt haben, hatten dies — wie u. a. auch in der Studie des baden-württembergischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt bestätigt wurde³⁷⁾ — auch wirtschaftlich nicht zu bereuen. Die nicht immer, aber zumeist niedrigeren Erträge und höheren Arbeitskosten konnten in der Regel durch niedrigere Ausgaben für Energie und Chemie und höhere Erzeugerpreise wettgemacht werden.

Dies setzt allerdings voraus, daß der Landwirt — solange die Umstellung auf den ökologischen Landbau noch nicht zum gesamtgesellschaftlichen System geworden ist — den direkten oder aber einen genossenschaftlich vermittelten Kontakt zum Verbraucher sucht. Da eine wachsende Zahl von Konsumenten bereit ist, den giftfrei wirtschaftenden Produzenten auch im Wortsinne — d. h. also räumlich — entgegenzukommen, sehe ich für diesen Weg echte Entwicklungschancen. Die Milchprodukte — um ein Beispiel zu nennen —, die im Haushalt des Autors verbraucht werden, werden auf einem ca. 25 km von seinem Wohnort entfernt liegenden bio-dynamisch wirtschaftenden Hof erzeugt. Herbeigeschafft werden sie von einer Abholgemeinschaft, der inzwischen ca. zehn Familien angehören. Jede Familie hat so den weiten Weg nur ca. zwei- bis dreimal im Monat zurückzulegen. Mir sind zahlreiche solcher Abholgemeinschaften bekannt. Das Netz derartiger Distributionssysteme wird schon heute immer

³⁵⁾ Die englische Originalausgabe erschien 1965 unter dem Titel „Animal Machines“. Die Übersetzung ist seit 1965 im deutschen Buchhandel (Ruth Harrison, Tiermaschinen. Die neuen landwirtschaftlichen Fabrikbetriebe, München).

³⁶⁾ Nach jüngsten Angaben der Stiftung Ökologischer Landbau, Kaiserslautern, ist die Anzahl der alternativ wirtschaftenden Betriebe inzwischen auf 900 angewachsen. Die Mehrzahl dieser „alternativen“ oder „ökologischen“ Landbau betreibenden Höfe liegt im Süden des Landes; sie haben eine durchschnittliche Größe von 15—20 ha.

³⁷⁾ Vgl. a. a. O., S. 40f.

Dichter geknüpft. Würden mehr alternativ produzierende landwirtschaftliche Betriebe bereit stehen, könnte und würde es sich zweifellos in einer unaufhörlichen Kettenreaktion immer weiter verdichten. An Distributionsmodellen fehlt es jedenfalls nicht³⁸⁾. Außer an das erwähnte Abholssystem wäre u. a. zu denken an die Rückkehr zu lokalen und regionalen Gemüsemärkten, an den Aufbau einer rollenden Verkaufsorganisation (d. h. also an den Verkauf vom Wagen) oder auch an den Aufbau einer Haus-zu-Haus-Verkaufsorganisation auf lokaler und regionaler Basis. Das in der Schweiz seit vielen Jahren praktizierte Verfahren der Postversendung dürfte in Deutschland nur schwer durchsetzbar sein, obwohl es auch hierzulande gar nicht so wenig Haushaltungen gibt, die diesen Weg wählen. Als Verkaufsstätten bieten sich hierzulande in erster Linie die Reformhäuser und die Drogerien an.

Gerade für die Drogerien eröffnet sich hier eine neue Chance, da sie durch den Lebensmittelhandel zunehmend in Bedrängnis geraten sind. Ähnliches gilt übrigens auch für die bei vielen Menschen noch immer oder wieder sehr beliebten Tante-Emma-Läden, denen aus dem Vertrieb von biologisch gezogenen Agrarerzeugnissen eine neue Profilierungsmöglichkeit erwachsen könnte. Als Faustregel sollte nur zu beachten, daß der lokalen und regionalen Distribution aus sozioökologischen und damit letztlich auch volkswirtschaftlichen Gründen der Vorrang vor der überregionalen Distribution gebührt. Daß dabei die sich nach meinen Informationen auf durchschnittlich 55% belaufende Preismarge, die heute die euphemistischerweise sogenannte Veredelung, die Verpackung und der Vertrieb vom Erzeuger zum Verbraucher verursachen³⁹⁾, vielfach ganz oder doch weitgehend entfallen könnte, erhöht die wirtschaftliche Attraktivität derartiger Distributionsformen und ist daher auch darauf angelegt, die Dynamik ihrer Ausbreitung zu fördern.

Die Abkehr von dem, was man im Zeichen der fortgeschrittenen Industriekultur als so etwas wie das soziale Grundgesetz unserer Gesellschaft bezeichnen könnte, vom tendenziell „totalitären“ Anschlußzwang⁴⁰⁾ direkt und indirekt immer weiter um sich greifenden Ver-

³⁸⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden auch Rudolf R. Schreiber, Möglichkeiten eines Marketings für Koprodukte, in: Landbau heute: Nahrung mit Gift, Frankfurt 1977, S. 128 ff.

³⁹⁾ Vgl. die Zahlenangaben bei Wöhlken, a. a. O., S. 23 (mit weiteren Quellennachweisen).

⁴⁰⁾ Vgl. dazu Mayer-Tasch, Ökologie und Grundgesetz, Frankfurt 1980, S. 69 ff. (77).

und Entsorgungsstaatlichkeit nämlich, wird sich unter sozioökologischen Vorzeichen ohnedies in immer stärkerem Maße als soziale Notwendigkeit erweisen. Wenn wir den Zwängen der Energie-, Rohstoff- und Landzerstörung enttrinnen wollen, werden wir uns in allen Lebensbereichen wieder in stärkerem Maße kleinräumig angelegte soziale und ökonomische Netze aufbauen müssen⁴¹⁾. In der heutigen Situation, in der der geistige Boden für derartige Entwicklungen bereits zu einem gewissen Grade vorbereitet ist, gehört für einen zur Umorientierung bereiten Landwirt nicht einmal mehr übermäßig viel Mut dazu, einen Anfang zu machen. Und wenn dieser Anfang erst gemacht ist, werden sich immer neue Wege eröffnen. Je mehr Landwirte diesen Weg gehen, desto leichter wird sich auch die genossenschaftliche oder quasi-genossenschaftliche Organisation des Vertriebs gestalten lassen; desto leichter wird sich auch die Aufklärung über die individuellen und kollektiven Vorteile dieses alternativen Weges und desto leichter wird sich vor allem auch die in einem pluralistischen System unverzichtbare Organisation der Interessen des ökologischen Landbaus bewerkstelligen lassen. Sowohl die offiziellen Verbandsvertretungen der Landwirtschaft als auch die offizielle Agrarpolitik werden dann Schritt für Schritt in den Sog dieser heute erst auf leisen Sohlen „heranschleichenden“ grünen Gegenrevolution geraten. Die dann mehr oder weniger zwangsläufig zu erwartende allmähliche Umstellung der gegenwärtig vorherrschenden, zu Überschußproduktion und ökologischer Mißwirtschaft tendierenden Preisstützungs- und Subventionspolitik auf eine andere Prioritäten setzende Förderungspolitik neuen Zuschnitts wird ihrerseits dazu beitragen, den auf die skizzierte Weise von der Basis her in Bewegung gesetzten Prozeß weiter zu fördern. Die Zwangsläufigkeit dieses Prozesses ist unabweisbar, wie u. a. auch ein Seitenblick auf die Bereiche der Energie-, Verkehrs- und Partizipationspolitik zeigt, wo derartige Erosionsprozesse längst in Gang und zum Teil sogar weit fortgeschritten sind.

Daß sich solche Prozesse wie schon bislang auch in der Zukunft wechselseitig verstärken werden, ist abzusehen. Nichts wirkt im sozialen und politischen Raum nachhaltiger als Parallelität und Vorbild. Systemtheoretisch gesprochen, kann der so erzeugte Rückkopplungsdruck im Verein mit dem in demokratischen Systemen bestehenden Legitimations-

⁴¹⁾ Vgl. auch dazu ausführlich a. a. O.

zwang auch die offizielle Agrarpolitik schrittweise reformieren. Und dies um so mehr, als das Unbehagen über die gegenwärtige Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft auch unter anderen als den hier in erster Linie thematisierten sozioökologischen Aspekten zusehends wächst und so Freiräume für neue Gestaltungsimpulse eröffnet. Diese Freiräume dürfen freilich nicht den — an den Bedürfnissen der Tagespolitik orientierten — Wechselmanövern agrarpolitischer Hilflosigkeit überlassen werden. In diese Freiräume muß vielmehr (und wird wohl auch) in immer stärkerem Maße die beispielgebende Tat des einzelnen gestellt werden. Die Abkehr von dem aufklärerischen Fortschrittsbegriff, der die Eindimensionalität der zivilisatorischen Entwicklung der letzten drei Jahrhunderte bestimmt hat, erweist sich ohnedies in erster Linie als die Tat einzelner und kleiner Gruppen — bildlich gesprochen von Tropfen also, die sich zu Rinnsalen und Bächen verdichten, um schließlich (daran kann für den Autor kein Zweifel bestehen) zu gebieterischen Strömen anzuschwellen; die grüne Gegenrevolution als Prognose und Appell also unter den Vorzeichen einer tendenziell globalen Kulturrevolution; als Prognose im Hinblick auf die zumindest in den westlichen Industriegesellschaften bereits allenthalben in Gang befindlichen und aller Voraussicht nach auch weiter fortschreitenden sozialen Umwertungsprozesse; und als Appell nicht nur unter Berufung auf eine allgemeine agrarpolitische und volkswirtschaftliche Rationalität, sondern vor allem auch im Hinblick auf die Zielwerte unserer Verfassungsordnung, an der sich Politik wie Politikwissenschaft unabdingbar zu orientieren haben.

Durch die konkreten Aktionen und Aktionsziele der heute noch vorherrschenden Agrarpolitik gefährdet sind sowohl Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit als auch Grundsätze der Sozialstaatlichkeit. Aus der Sicht des Autors kann etwa kein Zweifel daran bestehen, daß eine Agrarpolitik, die es nicht nur ermöglicht, sondern gar auf mannigfache Weise fördert, daß unaufhörlich und in ungeheuren Mengen chemische Gifte in unseren Nährboden eingebracht werden und die Substanz unserer Landschaften als Rekreationsraum laufend geschmälert wird, zumindest langfristig in den Kernbereich der Rechtsstaatlichkeit, in das durch Art. 2 des Grundgesetzes garantierte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nämlich, eingreift. Und da sie es tut, obwohl Alternativen realisierbar erscheinen, bin

ich auch der Überzeugung, daß dieser Eingriff zumindest tendenziell einen Eingriff in den Wesensgehalt dieses Rechts darstellt, der regelmäßig auf dem Weg einer Verhältnismäßigkeitsprüfung ermittelt wird.

Aus meiner Sicht kann aber auch kein Zweifel daran bestehen, daß die gegenwärtige Agrarpolitik den Gesetzmäßigkeiten einer wohlverstandenen Sozialstaatlichkeit widerspricht. Die soziale Problematik weder der äußeren noch der inneren Disparität kann von ihr auf befriedigende Weise gelöst werden. Und auch wenn man die Agrarpolitik nur als Steinchen im Mosaik des sozialstaatlichen Defizits unserer — im umfassendsten Sinne sozioökonomisch und sozioökologisch gesehenen — Sozialpolitik sieht, so fällt das Urteil nicht anders aus. Weit davon entfernt, die spezifischen Probleme der Landwirtschaft zu meistern, verstärkt sie auch noch die gesamtgesellschaftlich mehr als fragwürdigen Tendenzen der technologischen, ökologischen und sozialen Konzentration und Zentralisation mit all ihren verhängnisvollen Begleiterscheinungen⁴²⁾, von der strukturellen Krisenanfälligkeit über die sozioökologische Verelendung bis hin zur Etablierung der Arbeitslosigkeit als einer sich ständig verschärfenden ökonomischen Dauerkrise.

Wenn nicht alle Zeichen trügen, werden wir in Zukunft — wenn überhaupt — nur noch minimale Zuwachsraten haben. Und dies aus den verschiedensten Gründen, die aufzuzählen ich mir hier ersparen will. Von einem nennenswerten Zuwachs an gewerblichen Arbeitsplätzen wird man daher auch vernünftigerweise nicht mehr ausgehen können. Aller Voraussicht nach wird eher das Gegenteil der Fall sein. Daß unter solchen Auspizien von Landwirtschaftsexperten noch immer das „zügige Ausscheiden“ von in der Landwirtschaft Beschäftigten⁴³⁾ zur Grundlage künftiger Agrarpolitik erklärt wird, ist schwer verständlich. Wir sollten viel eher davon ausgehen, daß die in der gewerblichen Wirtschaft aus den verschiedensten Gründen entfallenden Arbeitsplätze an anderer, makropolitisch bedeutsamerer Stelle wieder aufgebaut werden müssen. Und hier bietet sich eben die Landwirtschaft an.

Die beispiellose Entvölkerung des ländlichen Raumes, die wir in den letzten drei Jahrzehnten erfahren haben, hat weder der Landwirtschaft noch der Landschaft gut getan. Sie auf-

⁴²⁾ Vgl. a. a. O., passim.

⁴³⁾ So W. Henrichsmeyer, in: *Agrarwirtschaft* Heft 4 (1978).

zuhalten und nach Kräften rückgängig zu machen, muß daher im Zielhorizont der grünen Gegenrevolution einen sicheren Platz erhalten.

Die nicht zuletzt finanzpolitische Sackgasse, in die die EG-Agrarpolitik durch ihre beispiellose Fehlallokation von Kapital und Arbeit geschlittert ist⁴⁴⁾, bietet einen wohl nicht zu unterschätzenden Ausgangspunkt für die im Zei-

⁴⁴⁾ Vgl. neuerdings ausführlich Ernst Zurek, Die vorprogrammierte Misere, Bonn 1980. Vgl. auch Dieter Grosser/Beate Neuß, Europa zwischen Politik und Wirtschaft, Hildesheim 1981, sowie Winfried Münster, Die Klammer, die zum Keil wird, in: EG-Magazin, April 1980, S. 3ff.

chen einer grünen Gegenrevolution zu erhoffenden Basisimpulse für sozial, ökonomisch und ökologisch aufgeklärte und verantwortungsbewußte Landwirte.

Die aus dem Wechselspiel von Basisaktionen und agrarpolitischen Reaktionen zumindest langfristig zu erwartende Umorientierung der Agrarpolitik bietet jedenfalls aus der Sicht des Autors die einzige Chance, die Landwirtschaft wieder zu einem gesunden Glied des gesamtgesellschaftlichen Organismus werden zu lassen, das im Prozeß des Gesundens zugleich auch den Heilungsprozeß anderer von zivilisatorischen Fehlentwicklungen bedrohter und geschädigter Glieder fördern kann.

EG-Agrarpolitik: Kurswechsel oder Bankrott

Die Probleme der europäischen Landwirtschaft drängen jetzt zur Entscheidung

I. Einführung

Wird Europa an der Landwirtschaft scheitern? Diese bange Frage begleitete die Entwicklung des gemeinsamen Agrarmarktes von seiner Entstehung bis zum heutigen Tage. In regelmäßigen Abständen kam es auf diesem am stärksten integrierten Sektor der europäischen Gemeinschaft zu gefährlichen Krisen; doch immer wieder rang sich der Ministerrat zu zweifelhaften Kompromissen durch, die dann stets als Beweis für den ungebrochenen Willen zu Europa und für die Lebenskraft der Gemeinschaft herhalten mußten. Schon Ende der sechziger Jahre wurde die Konstruktion des gemeinsamen Agrarmarktes zutreffend als „Wahnsinn mit Methode“ charakterisiert, und Fachleute sagten voraus, daß die europäische Agrarpolitik in Kürze nicht mehr finanzierbar sein werde¹⁾. Doch diese Fachleute irren. Obwohl das zersplitterte System der Marktordnungen mit seiner aus öffentlichen Mitteln geförderten Überschußproduktion nicht nur erhalten blieb, sondern immer weiter ausgebaut wurde, und obwohl infolgedessen die Kosten in einem Maße explodierten, das man vor zehn Jahren noch für unvorstellbar gehalten hätte, ist es bisher allen Warnungen zum Trotz zu einem Zusammenbruch aus finanziellen Gründen nicht gekommen. Doch der Preis, der dafür gezahlt werden mußte, läßt sich nicht allein in DM, Franc, Pfund oder Lira ausdrücken.

Wichtiger als die gravierenden Wohlstandsverluste, die die Verschwendung der Agrarmilliarden den Bürgern der Gemeinschaft zumutete, wiegt die Tatsache, daß das ständige Hinausschieben überfälliger Reformen und die Unfähigkeit zu rationalem politischen Handeln auf dem Agrarsektor wohl als die Hauptursachen dafür anzusehen sind, daß die Idee eines vereinigten Europa ihre Begeisterungsfähigkeit und ihre innere Dynamik weit-

gehend eingebüßt hat. Für den europäischen Steuerzahler und Verbraucher reduziert sich die Gemeinschaft auf einen überbürokratisierten Agrarmoloch, der fast drei Viertel des ge-

INHALT

- I. Einführung
- II. Bestandsaufnahme der europäischen Agrarpolitik
 - 1. Allgemeine Probleme der modernen Agrarwirtschaft in der EG
 - 2. Grundlagen des europäischen Marktordnungssystems
 - 3. Die Einkommenslage der Landwirtschaft
 - 4. Die Rolle der nationalen Maßnahmen
 - 5. Die Befürworter der bisherigen Agrarpolitik und ihre Argumentation
- III. Vorschläge zur Reform der europäischen Agrarpolitik
 - 1. Die finanzielle Beteiligung der Erzeuger an der Überschußverwertung und die Lockerung der staatlichen Interventionspflicht
 - 2. Die Herstellung einer Agrarautarkie auf EG-Basis
 - 3. Der Übergang zur Mengenkontingentierung
 - 4. Die Umstellung auf eine ökologische Agrarproduktion
 - 5. Die Einführung eines Systems direkter Einkommensübertragungen
 - 6. Die Lösung über den Markt und flankierende Maßnahmen
- IV. Fazit

samen EG-Haushalts verschlingt und damit jeder zukunftsweisenden Gemeinschaftspolitik den notwendigen finanziellen Spielraum entzieht. Da im europäischen Ministerrat — im

¹⁾ Vgl. dazu und zum gesamten Diskussionsstand dieser Zeit Horst-A. Kukuck, Die Grüne Hürde Europas, in: Neue Politische Literatur 1970, S. 240 ff.

Widerspruch zu den Römischen Verträgen — nach wie vor das Einstimmigkeitsprinzip angewandt wird, bieten die Agrarverhandlungen regelmäßig ein unwürdiges Schauspiel nationaler Egoismen, wobei selbst unverhüllte Erpressungsmanöver und eindeutige Vertragsbrüche keine Seltenheit sind. Die erzielten Kompromisse lassen in der Regel die Ratio einer durchdachten Gesamtkonzeption vermissen und stellen mehr oder weniger eine Addition der verschiedenen nationalen Sonderwünsche dar, die wiederum hauptsächlich von den agrarischen Interessengruppen der jeweiligen Einzelstaaten vorformuliert sind.

Es hat sich herausgestellt, daß es in der gesamten EG kaum einen Landwirtschaftsminister gibt, der sich nicht auf das engste mit der „grünen Front“ seines Heimatlandes verbunden fühlt und der nicht bemüht wäre, die Interessen beziehungsweise die vermeintlichen Interessen des landwirtschaftlichen „Berufsstandes“ nach Kräften gegen alle anderen Gruppen zu verteidigen. Das Nachsehen hat die Masse der Steuerzahler und Verbraucher, die gleich doppelt zur Kasse gebeten wird: einmal durch die Milliardensubventionen auf europäischer und auf nationaler Ebene und einmal durch Agrarpreise, die aufgrund der Ministerratsbeschlüsse bei allen entscheidenden Produkten weit über den jeweiligen Marktpreisen angesetzt werden.

Das System der europäischen Agrarpolitik ist inzwischen, nicht zuletzt durch die schwierige Ausbalancierung überzogener nationaler Interessen, so unflexibel und bürokratisch verkrustet, daß jede Erweiterung der Gemeinschaft, so wünschbar sie politisch auch sein mag, zum Sprengsatz für den gemeinsamen Agrarmarkt zu werden droht. Wenn das bislang praktizierte System nicht geändert wird, muß jeder weitere Beitritt zur EG das finanzielle Desaster und die enorme Überschußproduktion weiter erhöhen. Doch auch ohne die bevorstehende Aufnahme Spaniens und Portugals und unabhängig von den noch kaum spürbaren Folgen des zum Jahresbeginn erfolgten Beitritts Griechenlands stößt die europäische Agrarpolitik nunmehr wohl endgültig an ihre finanziellen Grenzen. Die Preisbeschlüsse vom April dieses Jahres, die speziell im Hinblick auf die Wahlen in Frankreich und Holland gerade bei den Überschußprodukten zu einer drastischen Erhöhung der Erzeugerpreise führten, dürften dazu beitragen, daß die der EG zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel bereits Ende dieses oder Anfang nächsten Jahres erschöpft sind.

Die Mitgliedstaaten haben bereits signalisiert, daß sie an eine Aufstockung des EG-Haushalts aus nationalen Mitteln nicht denken. Die einschneidenden Sparmaßnahmen in der Bundesrepublik und in den meisten Partnerstaaten lassen erwarten, daß für den europäischen Agrarbereich Zusatzmittel einfach nicht zur Verfügung stehen und daß im Gegenteil jede Entlastung hochwillkommen ist. Auch scheint es nicht abwegig anzunehmen, daß die von den Haushaltskürzungen betroffenen breiten Massen und ihre Organisationen es nicht tatenlos hinnehmen würden, wenn auf der anderen Seite den bislang so ineffizient und alles andere als verbraucherfreundlich eingesetzten Agrarmilliarden weitere Milliarden nachgeworfen würden, nur um ein marodes System am Leben zu erhalten, das bisher ausschließlich einer kleinen Minderheit von Landwirten einseitig Vorteile verschaffte.

Somit besteht in mehrfacher Hinsicht eine Notwendigkeit zur Reform:

1. Die in Kürze zu erwartende volle Ausschöpfung des finanziellen Spielraums der EG macht eine unveränderte Beibehaltung des alten Systems unmöglich und erfordert schnelle und wirksame Maßnahmen.
2. Auch ohne diesen aktuellen Anlaß ist die grundlegende Änderung eines Marktordnungssystems überfällig, in dem Kosten und Nutzen selbst dann in keinem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen, wenn man den Blick allein auf die Landwirtschaft richtet.
3. Aus übergeordneten europapolitischen Gesichtspunkten kann es nicht länger hingenommen werden, daß die Zweifel am Sinn des europäischen Zusammenschlusses speziell durch die verfehlte Agrarpolitik in der breiten Öffentlichkeit der EG-Staaten immer stärker hervortreten.
4. Um dieser Europamüdigkeit entgegenzuwirken, ist es ferner notwendig, daß der agrarische Wasserkopf der Gemeinschaft verschwindet und daß ein weitaus größerer Teil der EG-Haushaltsmittel für die so lange vernachlässigten Gemeinschaftsaufgaben auf anderen Sektoren freigemacht wird.

Allein schon aufgrund der Finanzmisere sah sich der Ministerrat gezwungen, die EG-Kommission mit der Ausarbeitung von Vorschlägen zur Verhinderung der drohenden Katastrophe auf dem Agrarmarkt zu beauftragen. Nach den französischen Parlamentswahlen

dürften jetzt in sämtlichen EG-Staaten die Voraussetzungen für eine nüchterne, sachliche, von keinen akuten wahlpolitischen Interessen beeinträchtigte freie Diskussion der anstehenden Probleme gegeben sein. So ist zu hoffen, daß aus der Reform des gemeinsamen Agrarmarktes mehr werden wird als ein erneutes Kurieren an Symptomen.

II. Bestandsaufnahme der europäischen Agrarpolitik

1. Allgemeine Probleme der modernen Agrarwirtschaft in der EG²⁾

In nahezu allen hochentwickelten westlichen Industrienationen ist heute der Agrarsektor als ein stagnierender Markt anzusehen. Vor allem in der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg wurden in der Landwirtschaft enorme Produktivitätsreserven mobilisiert. Technischer und organisatorischer Fortschritt, Züchtungserfolge bei Pflanzen und Tieren, der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und neue Methoden der Viehhaltung und -fütterung ermöglichten eine einzigartige Erhöhung des Mengenausstoßes trotz einer scharfen Reduzierung der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. In den Ländern der Europäischen Gemeinschaft halbierte sich in der Zeit von 1960 bis 1980 die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen; in der Bundesrepublik war der Rückgang noch wesentlich stärker. Da eine Arbeitskraft heute ein Vielfaches von dem produziert, was in der Nachkriegszeit von ihr erzeugt werden konnte, erwies sich eine Änderung in der Betriebsstruktur als unumgänglich. Ein Vollerwerbsbetrieb mußte auf jeden Fall groß genug sein, um den rentablen Einsatz zumindest einer Arbeitskraft zu gewährleisten. Die Folge war, daß sich in den von Klein- und Mittelbetrieben geprägten europäischen Ländern eine starke Tendenz zu größeren Betriebseinheiten durchsetzte. Da die Produktion ständig zunahm, wuchs in den EG-Staaten der Selbstversorgungsgrad, und bei den wichtigsten Agrarprodukten wird nunmehr seit Jahren ein erheblicher Überschuß produziert, der infolge der hohen europäischen Produktionskosten unter normalen Umständen auf dem Weltmarkt unabsetzbar ist. Das Dilemma der europäischen Produzenten wird daran deutlich, daß sie im Durchschnitt

²⁾ Im folgenden werden allgemeine und völlig unbestrittene Zahlenangaben nicht im einzelnen belegt. Generell sei hier auf die jährlichen Agrarberichte der Bundesregierung einschließlich ihrer statistischen Materialbände verwiesen.

Die vorliegende Studie soll ein Beitrag zu dieser Reformdiskussion sein. In ihr werden zunächst die wichtigsten Aspekte der herkömmlichen Agrarpolitik skizziert, um anschließend und darauf aufbauend die bedeutendsten Ansätze zur Neuordnung des europäischen Agrarmarktes darzulegen und kritisch zu durchleuchten.

pro Jahr 3 % mehr produzieren, während die Nachfrage im EG-Bereich allenfalls um 1 % zunimmt.

2. Grundlagen des europäischen Marktordnungs-systems

Bekanntermaßen sind in einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System Überschüsse langfristig gesehen ein Ding der Unmöglichkeit. Gelangen mehr Waren an den Markt als nachgefragt werden, so kommt es zu einem drastischen Preisverfall. Grenzproduzenten, die bei dem neuen Preis erhebliche Verluste machen, scheiden aus; für sämtliche Betriebe erhöht sich der Anreiz zur Produktionsumstellung. Schließlich geht die erzeugte Menge des Überschußprodukts zurück; der Preis stabilisiert sich. Allein durch die Wirkung des Marktmechanismus wird das Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage wiederhergestellt. Die in der europäischen Gemeinschaft regelmäßig produzierten enormen Überschüsse sind ein deutliches Zeichen dafür, daß die Kräfte des Marktes auf dem Agrarsektor weitgehend ausgeschaltet wurden.

Die lange protektionistische Tradition der Landwirtschaft³⁾ setzte sich im europäischen Marktordnungssystem unvermindert fort, obwohl der EG-Vertrag durchaus andere Möglichkeiten offenläßt. Er verlangt lediglich eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte mit dem Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu erhöhen, den Bauern eine angemessene Lebenshaltung zu ermöglichen, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und die Verbraucher zu angemessenen Preisen zu beliefern (Art. 39 und 40). Was die Mittel zur Erreichung dieser Ziele be-

³⁾ S. dazu Jutta Kneißel, Frißt uns die Landwirtschaft? Die Grenzen der europäischen Agrarpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/1980, S. 6f., und Horst-A. Kukuck, Artikel „Landwirtschaft“, in: Eynern/Böhret (Hrsg.), Wörterbuch zur politischen Ökonomie, 2. Aufl., Opladen 1977, S. 247 ff.

trifft, so wird zwar ein Katalog möglicher Maßnahmen aufgezählt, der jedoch die europäischen Organe in ihrer Politik nicht bindet⁴⁾.

Das praktizierte Marktordnungssystem basiert auf einem ungehinderten Warenverkehr innerhalb der EG, auf einem hochwirksamen Außenschutz gegenüber dem Weltmarkt und auf einer gemeinsamen Finanzierung des Agrarmarktes durch die Partnerstaaten. Das entscheidende Wesensmerkmal der gemeinsamen Agrarpolitik besteht in der Festsetzung garantierter Mindestpreise für die wichtigsten Produkte, deren Realisierung durch staatliche

Abnahmegarantien gewährleistet wird. Allein für die Verwertung der überschüssigen, am europäischen Markt nicht absetzbaren Mengen an Getreide und Milcherzeugnissen, für die eine unbegrenzte Abnahmepflicht besteht, muß die EG 1981 schätzungsweise 18 Mrd. DM aufwenden — dies ist mehr als die Hälfte des europäischen Agrarhaushalts⁵⁾. Inzwischen verfügt die Gemeinschaft über ein fast lückenloses System von mehr als zwanzig Marktordnungen, die alle ihre Besonderheiten aufweisen und in ihren komplizierten Bestimmungen

⁴⁾ Vgl. hierzu und zum Folgenden: Die EG-Marktordnungen, in: Verbraucher-Rundschau 11/1977, S.3; Kneibel, a. a. O., S. 6, und: Nur Agrarpreissenkung rettet Gemeinsamen Markt. Sachverständigenrat plädiert für rigorosen Abbau der Preisgarantie für Landwirte, in: Süddt. Zeitung, 21. 11. 1980.

⁵⁾ Vgl. die dem Agrarbericht 1981 (Bundestags-Drucks. 9/140) entnommene Tabelle 1, die eine exakte Aufschlüsselung der EG-Agrarausgaben, Abteilung Garantie, enthält. Die Haushaltsansätze der Kommission für 1981 müssen infolge der Agrarbeschlüsse des Ministerrats vom April dieses Jahres nach oben korrigiert werden.

Tabelle 1

Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie

Erzeugnis	1978 ¹⁾	1979 ¹⁾	1980 ³⁾	1981 ^{3),5)}
	Millionen ERE			Millionen ECU
Getreide	1 112,5	1 563,7	1 616,4	2 310,0 ⁴⁾
Reis	17,9	42,9	50,0	64,0
Milcherzeugnisse	4 014,7	4 527,5	4 929,6	4 537,0 ⁵⁾
Fette: Olivenöl	182,1	388,2	467,0	583,0
Ölsaaten	142,7	217,8	320,0	413,0
Zucker	878,0	939,8	696,5	755,0
Rindfleisch	638,7	748,2	1 178,0	1 381,0
Schweinefleisch	45,0	104,9	100,0	130,0
Eier und Geflügel	38,1	79,5	94,0	104,0
Obst und Gemüse	100,7	442,9	659,0	745,0
Wein	63,7	61,9	350,0	466,0
Tabak	216,1	225,4	282,0	340,0
Schafffleisch	—	—	50,0	264,0
Sonstige	315,0	389,4	438,0	524,5
Beitrittsausgleich	27,2	0,2	1,0	25,0
Währungsausgleich	880,3	708,4	276,0	256,0
Auswirkungen der unterschiedlichen Umrechnungskurse	- ²⁾	- ²⁾	- ²⁾	- ²⁾
insgesamt	8 672,7	10 440,7	11 507,5	12 897,5

Vorläufige Abrechnung

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Umrechnungskurse sind bereits in den einzelnen Haushaltszeilen enthalten. Sie ergeben sich daraus, daß die Ausgaben in den Mitgliedstaaten aufgrund besonderer Agrar-Umrechnungskurse (z. B. Bundesrepublik Deutschland: 1 „Agrar-ECU“ entspricht etwa 2,75 DM) geleistet werden, während diese Ausgaben im EG-Haushalt in ERE/ECU (z. B. Bundesrepublik Deutschland: 1 ERE/ECU entspricht etwa 2,50 DM) gebucht werden.

Haushaltsansatz

entschließend 60 Millionen ECU Reservemittel aus Kap. 100 für bei der Whiskyherstellung verwendetes Getreide, falls Alkoholmarktordnung nicht rechtzeitig verabschiedet wird

entschließend 135 Millionen ECU Reservemittel aus Kap. 100 zum Abbau von Überschüssen an Butterfett

die Reservemittel aus Kap. 79 in Höhe von 254,5 Millionen ECU (= 2% der Ansätze) sind in den Beträgen enthalten

Quelle: Agrarbericht 1981, S. 82

kaum noch zu überschauen sind. Neben den Instrumenten der obligatorischen und der fakultativen Intervention besteht ein ganzer Wust von sonstigen Stützungsmaßnahmen und Beihilfen⁶⁾. Für mehr als zwei Drittel der europäischen Agrarproduktion wird inzwischen das Preisniveau durch Stützungskäufe abgesichert. Verständlicherweise üben die südlichen Staaten einen starken Druck in der Richtung aus, daß ihnen für ihre Hauptprodukte, wie etwa Wein, Obst, Gemüse, Oliven, eine ähnlich lückenlose Absicherung gewährt wird, wie sie die nördlichen Staaten für Milchprodukte, Getreide und Zucker bereits erhalten. Ein Eingehen auf ihre Wünsche würde aber — bei den vorhandenen Produktionsreserven — auch auf diesen Sektoren die Überproduktion gewaltig anheizen und die jährlichen Steigerungsraten im Agrarhaushalt, die bereits seit 1975 durchschnittlich mehr als 20 Prozent betragen⁷⁾, noch einmal in die Höhe treiben. Da jedoch mit Sicherheit damit zu rechnen ist, daß der EG-Haushalt, der sich aus Zöllen und Abschöpfungen gegenüber Drittländern sowie aus nationalen Zuwendungen in Höhe von 1 % des jeweiligen Mehrwertsteueraufkommens speist, bereits im laufenden Wirtschaftsjahr an seine Grenzen stößt, sind nennenswerte Steigerungen der Agrarausgaben im EG-Bereich ab 1982 nicht mehr möglich. Bei weiter wachsenden Überschüssen bleiben mithin als Lösung, nur Preissenkungen, die isoliert kaum durchsetzbar sein dürften, oder Änderungen in der Organisation des Agrarmarktes.

Die extrem hohen Kosten der Überschußverwertung entstehen dadurch, daß die entsprechenden Produkte von den staatlichen Aufkaufstellen Zwecken zugeführt werden, die es ausschließen, daß sie auf dem Markt mit Produkten der gleichen Kategorie in Konkurrenz treten. So wird die überschüssige Milch zu Butter und Milchpulver verarbeitet, die sich — wenn auch nur mit horrenden Kosten — lagern lassen und schließlich, soweit möglich, zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden. Die Butterexporte in die Sowjetunion mußten z. T. zu einem Preis abgewickelt werden, der um 70 % unter dem Interventions-

preis der EG lag. Milchpulver wurde in großen Mengen „denaturiert“ und an Kälber und Schweine verfüttert, wobei die erzielten Erlöse häufig nicht einmal die Trocknungskosten deckten⁸⁾. Obst und Gemüse wurden nicht selten direkt der Vernichtung zugeführt. Auch bei anderen Produkten stellt die Überschußverwertung ein riesiges Verlustgeschäft dar⁹⁾. Das Prekäre aber ist, daß es für die Bauern betriebswirtschaftlich durchaus vernünftig ist, Produkte zu erzeugen, deren Abnahme ihnen zu einem festen Preis garantiert wird. Dabei wird ihnen jedes Absatzrisiko abgenommen, dem sie in anderen Bereichen durchaus noch ausgesetzt sind; es besteht für sie also absolut kein Anreiz, sich nicht mehr an der Überschußproduktion zu beteiligen, im Gegenteil! Solange sie, wie bisher, durch den politischen Druck der Bauernverbände erhebliche Preiserhöhungen auch für diese Erzeugnisse durchsetzen können, werden sie zu einem gesamtwirtschaftlich verantwortungsvollen Verhalten, das für sie mit freiwilligen Einkommensopfern verbunden wäre, kaum zu bewegen sein. Mit anderen Worten: Das bestehende System fordert die für die Allgemeinheit ebenso kostspielige wie nutzlose Überproduktion geradezu heraus.

Für den Verbraucher bringt der gemeinsame Agrarmarkt zwar eine sichere Versorgung mit landwirtschaftlichen Produkten, doch diese Sicherheit ist teuer erkauft. Von angemessenen Preisen, wie sie der EG-Vertrag verlangt, kann sicherlich keine Rede sein, und zwar nicht nur bei einem — in mehrfacher Hinsicht problematischen — Vergleich mit den Weltmarktpreisen, sondern ebenso bei einem Vergleich mit den — natürlich nur schätzungsweise zu ermittelnden — inhereuropäischen Marktpreisen. Hinzu kommen die horrenden Interventionskosten, die den Verbraucher als Steuerzahler belasten. Die sinnlose Produktion unverkäuflicher Überschüsse bedeutet zudem, daß Arbeit und Kapital in einem gigantischen Ausmaß fehlgeleitet werden. Beide könnten an anderer Stelle weit nutzbringender eingesetzt werden. Im Agrarbereich werden die entsprechenden Disproportionen daran deutlich, daß 96,4 % des EG-Haushaltsansatzes für Interventionsmaßnahmen aufgewendet werden, nur 3,6 % dagegen für die zukunftsweisende Struktur- und Regionalpolitik und für die Sozialpolitik zusammen¹⁰⁾. Hinzuweisen ist ferner

⁶⁾ Vgl. dazu: Die EG-Marktordnungen, a. a. O., S. 3, 5 und bes. 8ff., wo die wichtigsten Marktordnungen kurz und prägnant charakterisiert werden. Zu den verwirrenden Preisbegriffen dieser Marktordnungen (Richt-, Interventions-, Schwellenpreis etc. . .) s. S. 4f.

⁷⁾ Vgl.: Mehr Geld für weniger Landwirte, in: Süddt. Zeitung, 8. 9. 1980; Winfried Münster, EG-Agrarreform. Kleinarbeit mit vielen Fragezeichen, in: Neue Bonner Depesche. Die liberale Zeitung 11/1980, S. 18ff.; Die EG-Marktordnungen, a. a. O., S. 15.

⁸⁾ Kneißel, a. a. O., S. 4.

⁹⁾ Vgl. Kneißel, a. a. O., S. 3ff.; einen Eindruck von den entsprechenden Zahlen vermittelt Tabelle 1.

¹⁰⁾ Agrarbericht 1981, a. a. O., S. 81.

Selbstversorgungsgrad¹⁾ bei ausgewählten landwirtschaftlichen Erzeugnissen
in den Mitgliedstaaten der EG 1979/80²⁾
in %

Erzeugnis	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Niederlande	Belgien/Luxemburg	Vereinigtes Königreich	Irland	Dänemark	EG
Weichweizen ¹⁾	107	203	73	56	86	77	50	122	114
Gerste ¹⁾	88	177	34	43	62	113	116	105	110
Getreide insgesamt ³⁾	87	166	70	26	50	80	85	101	97
Zucker ¹⁾	133	217	93	147	271	49	117	241	130
Wein ¹⁾
Rind- und Kalbfleisch	102	111	62	133	98	77	546	346	100
Schweinefleisch	88	85	75	225	162	63	143	368	101
Butter	132	115	70	492	115	42	335	240	119
Magermilchpulver	190	107	—	60	144	125	636	98	109

¹⁾ Inlandsproduktion in Prozent des Gesamtverbrauchs an Nahrungs- und Futtermitteln einschließlich Verbrauch infolge von Sondermaßnahmen

²⁾ tierische Produkte Kalenderjahr 1979

³⁾ vorläufig

Quelle: Agrarbericht 1981, S. 30

auf die schädlichen Auswirkungen auf den Weltmarkt, die durch die europäischen Autarkietendenzen im Agrarbereich, mehr noch aber durch das Dumping mit den Überschubprodukten entstehen. Hierdurch wird einem allgemeinen Protektionismus Vorschub geleistet, den sich die europäischen Staaten auf dem industriellen Sektor gar nicht leisten können und der sich eines Tages in gravierenden Wohlstandsverlusten für jeden einzelnen niederschlagen kann¹⁾.

Ein bisher wenig beachtetes Problem sind die riesigen Reibungsverluste, die das europäische Agrarsystem mit sich bringt. Gemeint sind hier nicht jene grotesken Fehlentscheidungen, wie sie etwa in dem Nebeneinanderbestehen von Kuhabschlachtpremien zur Reduktion des Milchüberschusses und gleichzeitiger Vergabe von Investitionsprämien für den Bau neuer Kuhställe zu erblicken sind²⁾. Es geht vielmehr um die Tatsache, daß die Kosten für die Preisstützungspolitik ganz entscheidend höher sind als die Einkommenswirkungen dieser Politik für die Bauern. Im Hinblick auf den Milchmarkt hatte der SPD-Agrar-

perte Schmidt (Gellersen) bereits 1973 resignierend festgestellt: „Das Perverse an dem System ist, daß von den Marktordnungsausgaben nur ein Bruchteil die Bauern erreicht; es bleiben den Landwirten von jeder Mark Stützungskosten ganze 10 Pfennig.“³⁾ Wolfram Engels geht unter Berufung auf Schätzungen zu Beginn der siebziger Jahre davon aus, daß der Wirkungsgrad jener Mittel, die der Landwirtschaft in Form von hohen Nahrungsmittelpreisen, landwirtschaftlichen Subventionen und Minderbesteuerung zur Verfügung gestellt werden, deutlich unter 20 % liegt⁴⁾. Auch wenn diese Berechnungen zu pessimistisch sind, so ist doch anzunehmen, daß nur ein Minimum der von der EG aufgebrauchten Agrarmittel in der Landwirtschaft ankommt und daß der weitaus größte Teil durch Verwaltungs-, Lagerungs- und Überschubeseitigungskosten aufgesogen wird. Ein derart ineffizientes System aber richtet sich selbst.

3. Die Einkommenslage der Landwirtschaft

Aus dem bisher Dargelegten geht hervor, daß von den agrarpolitischen Zielen des Vertrags von Rom die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft und die Sicherstellung der Versorgung erreicht werden konnten. Die tatsächlich erfolgte Stabilisierung der Märkte

¹⁾ Vgl. hierzu insgesamt: Die EG-Marktordnungen, a. a. O., S. 15f.; Klaus Peter Krause, Den Bauern vernünftiger helfen, in: FAZ, 11. 9. 1980; Hermann Scheer, Bauern-Lobby muß Farbe bekennen, in: Vorwärts, 30. 10. 1980; zum wachsenden Selbstversorgungsgrad der EG s. Tabelle 2.

²⁾ Vgl. Heinz Blüthmann, Ein Bauer prangert die Sünden der Agrarpolitik an: Mein Sohn hält das für Betrug, in: DIE ZEIT, 5. 9. 1980.

³⁾ Zitiert nach Klaus Peter Krause, a. a. O.

⁴⁾ Wolfram Engels, Die organisierte Verschwendung (II), in: DIE ZEIT, 20. 3. 1981, S. 26.

kann dagegen nur als eine Scheinstabilisierung bezeichnet werden, da sie mit dem Milliarden verschlingenden Aufkauf einer gigantischen Überschußproduktion steht und fällt. Die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen, und das heißt doch wohl zu inereuropäischen Marktpreisen, war bei dem praktizierten Marktordnungssystem von vornherein ausgeschlossen. Wie aber steht es mit dem Ziel, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern, oder, wie es im deutschen Landwirtschaftsgesetz von 1955 heißt, die Disparität zwischen der sozialen Lage der Bauern und der vergleichbarer gewerblicher Arbeitnehmer zu beseitigen? Klaus Peter Krause macht zu Recht darauf aufmerksam, daß hier nicht nur das Einkommen angesprochen ist, sondern daß die soziale Lage auch durch die großen Vermögenswerte der Landwirte, die zusätzliche Sicherheit verleihen, entscheidend bestimmt wird. Darüber hinaus bezweifelt er, wie es übrigens die meisten der unabhängigen Agrarjournalisten und Wissenschaftler tun, daß heute noch eine Einkommensdisparität zwischen dem landwirtschaftlichen und dem außerlandwirtschaftlichen Bereich besteht¹⁵⁾. In der Tat ist ein Vergleich zwischen den 24 309 DM Gewinn, den eine Familienarbeitskraft im Vollerwerbsbetrieb pro Jahr durchschnittlich erzielt¹⁶⁾, und den 29 471 DM des gewerblichen Vergleichslohns sehr problematisch. Einmal ist dabei zu berücksichtigen, daß die Masse der Landwirte kaum Steuern zahlt; hinzu kommt, daß in beide Zahlen berechnungsmäßige Vorgaben eingehen, die für die Landwirtschaft recht vorteilhaft sind. Gravierender noch ist die Tatsache, daß der Agrarbericht der Bundesregierung bei der Einstufung der zum Vergleich heranzuziehenden Vollerwerbsbetriebe „ständig zu mogeln [...] pflegt“¹⁷⁾. Während bei der Investitionsförderung korrekt 20—25 % der Betriebe als Vollerwerbsbetriebe eingestuft werden, sind es bei der Statistik des Vergleichseinkommens 49 %. In dieser Zahl sind auch jene Betriebe enthalten, die als Vollerwerbsbetriebe nicht überle-

bensfähig sind und die deshalb auch nicht die im Landwirtschaftsgesetz genannte Bedingung erfüllen, „die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig [zu] gewährleisten“. Dadurch wird der Einkommensdurchschnitt der bäuerlichen Familienarbeitskräfte so stark gedrückt, daß der errechneten Zahl im Hinblick auf die Vergleichseinkommen keine echte Aussagekraft zukommt. Eine entsprechende Korrektur macht deutlich, daß von einer Disparität zu Ungunsten der Landwirtschaft überhaupt keine Rede mehr sein kann¹⁸⁾.

Das eigentliche Problem liegt auf einer ganz anderen Ebene. Innerhalb der Landwirtschaft bestehen gewaltige Einkommensunterschiede, an denen die Milliardensubventionen, die die Allgemeinheit diesem Wirtschaftszweig Jahr für Jahr zufließen läßt, offenbar nichts ändern können. Ein Vergleich der Durchschnittsgewinne des am besten verdienenden Viertels aller Vollerwerbsbetriebe¹⁹⁾ mit denen des am schlechtesten verdienenden Viertels weist aus, daß die ersteren den siebenfachen Gewinn je Familienarbeitskraft erwirtschaften wie die letzteren. Da es sich dabei um Durchschnittswerte handelt, sind die tatsächlich auftretenden Diskrepanzen noch weit stärker. Die Unterschiede gehen auf die verschiedensten Ursachen zurück, wie etwa Bodenqualität, Klima, Marktförderung, Anbauarten, Betriebsgröße, etc., wodurch sich auch erhebliche Abweichungen von Bundesland zu Bundesland ergeben (s. Tabelle 4). Ein Vergleich der letzten zehn Jahre belegt, daß der absolute und sogar der relative Abstand zwischen den beiden extremen Vierteln nicht kleiner, sondern erheblich größer geworden ist²⁰⁾.

Daß die Marktordnungspolitik der EG an dieser gewaltigen innerlandwirtschaftlichen Disparität nichts ändern kann, wird durch eine einfache Überlegung deutlich. Die Subventionierung der Landwirtschaft erfolgt nach dem Gießkannenprinzip fast ausschließlich über den Preis (in Verbindung mit den mehr oder weniger lückenlosen Absatzgarantien). Sie orientiert sich mithin an der Produktionsleistung, ohne Rücksicht auf die tatsächlichen Produktionskosten oder die soziale Bedürftigkeit des einzelnen Landwirts zu nehmen. Wer

¹⁵⁾ Klaus Peter Krause, Bauern marschieren nach Bonn, in: FAZ, 27. 3. 1981; vgl. auch Kneißel, a. a. O., S. 13, und Hermann Priebe, Agrarpolitik darf kein Sprengsatz sein, in: FAZ, 22. 1. 1977. Priebe stellte schon vor vier Jahren fest, daß es keine Disparität mehr gebe.

¹⁶⁾ Vgl. Agrarbericht 1981, S. 1, und für das Folgende Klaus Peter Krause, Bauern marschieren . . . , a. a. O., und Priebe, a. a. O.

¹⁷⁾ Klaus Peter Krause, Bauern marschieren . . . , a. a. O., auch für das Folgende; vgl. auch dens., Grüne Schleier, in: FAZ, 15. 3. 1979.

¹⁸⁾ Vgl. Anm. 15.

¹⁹⁾ Hier ist die Zugrundelegung von 49 % Vollerwerbsbetrieben (vgl. Agrarbericht 1981, Materialband, S. 20, Tabelle 10) akzeptabel, da es nicht um die fixierten Bedingungen der Vergleichsrechnung geht.

²⁰⁾ Vgl. auch Agrarbericht 1981, S. 2 und Tabelle 3.

Die armen und die reichen Bauern

Die Einkommensunterschiede in Vollerwerbsbetrieben nach Bundesländern 1979/80 (in DM)

Länder	Gewinn ¹⁾ Gesamteinkommen ²⁾	Ø unteres Viertel	Ø oberes Viertel	Verhältnis des unteren zum oberen Viertel
Schleswig-Holstein	Gewinn	2 989	63 208	1:21
	Gesamteinkommen	5 979	81 282	1:14
Niedersachsen	Gewinn	5 084	67 264	1:13
	Gesamteinkommen	7 186	85 250	1:12
Nordrhein-Westfalen	Gewinn	10 112	58 348	1:6
	Gesamteinkommen	13 139	71 753	1:5
Hessen	Gewinn	7 723	53 270	1:7
	Gesamteinkommen	9 864	71 043	1:7
Rheinland-Pfalz	Gewinn	7 745	61 985	1:8
	Gesamteinkommen	11 009	82 081	1:7
Baden-Württemberg	Gewinn	8 395	52 981	1:6
	Gesamteinkommen	14 275	74 981	1:5
Bayern	Gewinn	8 627	51 826	1:6
	Gesamteinkommen	12 486	63 463	1:5
Saarland	Gewinn	10 272	56 325	1:5
	Gesamteinkommen	16 057	93 500	1:6

¹⁾ Reineinkommen aus der Landwirtschaft je Familien-Arbeitskraft (FAK) im Durchschnitt (Ø).²⁾ Reineinkommen plus übrige Einkommen (ohne Kindergeld und Renten) je Unternehmerfamilie im Durchschnitt (Ø).

Quelle: FAZ, 27. 3. 1981, zusammengestellt nach Angaben des Agrarberichts 1981, Materialband S. 192-207.

nur wenig produziert, der erhält durch gestiegene Preise nur wenig mehr; wer dagegen viel und kostengünstig produziert, der profitiert weit überproportional von jeder Preiserhöhung. So ermöglicht die EG-Politik den ohnehin rentabel arbeitenden Spitzenbetrieben erhebliche Zusatzgewinne auf Kosten des Steuerzahlers²¹⁾. Es gibt nichts daran zu deuteln: Eine ausschließlich oder hauptsächlich am Erzeugerpreis orientierte Politik fördert die Einkommensunterschiede in der Landwirtschaft. Sie kann die Lage der wirklich Bedürftigen kaum verbessern. Diesen ist nur durch eine entscheidende Veränderung ihrer Produktionsbedingungen oder durch eine großzügige soziale Absicherung ihres Ausscheidens aus der Landwirtschaft nachhaltig zu helfen. Die entsprechende Schwerpunktänderung in der Förderung war 1968 die Grundidee des so häufig verketzerten Mansholt-Planes²²⁾. Die hierzu im krassen Gegensatz stehende Ak-

²¹⁾ Vgl. u. a. die in Anm. 17 genannten Artikel.²²⁾ Vgl.: Die Ziele des Mansholt-Plans, Hrsg.: Verbindungsbüro der Europäischen Gemeinschaften in Bonn, Bonn 1969. Von der Zielsetzung her war der Plan zweifellos ein großer Fortschritt; das geplante Durchführungstempo war allerdings unrealistisch.

zentsetzung der EG wird durch nichts besser demonstriert als durch die erwähnte Aufteilung ihres Agrarbudgets, von dem mehr als 96 % der Preisstützung, aber nur knappe 4 % der Struktur- und Sozialpolitik zugute kommen.

Für die gut verdienenden Mittel- und Großbetriebe, die den eigentlichen Nutzen aus der europäischen Agrarpolitik ziehen, bedeutet die hoffnungslose Situation der am unteren Ende der Skala angesiedelten Höfe eine hochwillkommene Legitimationsbasis für ihre Forderung nach „Gerechtigkeit für die Landwirtschaft“, die für sie gleichbedeutend ist mit dem Verlangen nach höheren Preisen. Der Clou dieser Politik besteht darin, daß die Landwirtschaft stets als eine Einheit dargestellt wird, die die gleichen Interessen hat. Eine derart einseitige, wenn nicht gar bewußt die Tatsachen verfälschende Sicht der Dinge mag als Interessentenäußerung hingenommen werden; unverzeihlich ist es dagegen, wenn das Bonner Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten entsprechenden Manipulationen Vorschub leistet. Das aber tut es, wenn es die Vergleichsrechnungen zwischen Land-

wirtschaft und gewerblicher Wirtschaft durch das Spiel mit der Zahl der Vollerwerbsbetriebe zugunsten des Agrarbereichs verändert. Vor allem hierauf zielt auch die zornige Bemerkung Klaus Peter Krauses: „Das Agrarministerium unter Josef Ertl versteht den Agrarbericht offenbar mehr als Schützenhilfe für die Forderungen grüner Funktionäre denn als Rechenschaftsbericht für die Verbraucher und die Steuerzahler, die gezwungen werden, Arme und Reiche in der Landwirtschaft kräftig zu subventionieren. Aber der Agrarbericht soll nicht verschleiern, sondern offenlegen, was ist.“²³⁾

Doch obwohl der Agrarbericht möglichst Informationen, vor allem aber Interpretationen meidet, die bei der „Standesvertretung“ allzu starkes Mißfallen erregen könnten, so läßt doch das ausbreitete Zahlenmaterial weitreichende Schlüsse zu, die ein selbständiges Urteil durchaus ermöglichen. Es ist daraus beispielsweise ebenso sicher abzuleiten, daß den Schlußlichtern unter den Betrieben durch die Preispolitik nicht zu helfen ist, wie andererseits deutlich wird, daß die Subventionierung der Spitzbetriebe durch den Steuerzahler ein Skandal ist. Dabei lassen allerdings die Einkommensdurchschnitte des „oberen Viertels“ nur erahnen, welche enormen Gewinne von den wirklichen Branchenführern erzielt werden. Mit Sicherheit brauchen diese den Vergleich mit den bestgeführten gewerblichen Unternehmen nicht zu scheuen. Die Tatsache, daß an der Spitze der Vermögenspyramide der Bundesrepublik neben den übrigen Selbständigen die Bauern stehen, von denen bereits 1973 14,5 % (!) über Vermögenswerte von mehr als einer halben Million DM verfügten²⁴⁾, ist eben nicht nur auf Tradition und Erbe, sondern ebenso darauf zurückzuführen, daß in Teilen der Landwirtschaft ganz ausgezeichnet verdient wird. Von daher gewinnt auch eine leicht zu übersehende Angabe des Agrarberichts 1981 an Gewicht, die besagt, daß der Sektor Landwirtschaft sich mit einem — im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen — ungewöhnlich hohen Anteil von knapp 80 % Eigenkapital finanziert²⁵⁾. Wenn man daneben berücksichtigt, daß der Landwirtschaft Fremdkapital in der Regel zu außergewöhnlich günstigen Konditionen zur Verfügung steht, so kann das nur heißen, daß ein

großer Teil der Betriebe auf eine dauerhafte Verschuldung verzichten kann. Die von der Agrarlobby immer wieder vorgebrachte These von einer Überschuldung „der“ Landwirtschaft entbehrt somit jeder Grundlage. Allerdings ist davon auszugehen, daß den ertragsschwächsten Vollerwerbsbetrieben durch die staatlichen Förderschwellen der Zugang zum subventionierten Kapitalmarkt weitgehend versperert ist und daß für sie eine Kreditaufnahme auf dem freien Markt kaum in Frage kommt.

Tabelle 4

Einkommensstreuung in den landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben

Wirtschaftsjahr	Betriebe insgesamt	oberes / unteres Viertel		absoluter Abstand	Verhältnis des unteren zum oberen Viertel
		Gewinn DM/FAK (gruppiert nach dem Gewinn je FAK)			
1968/69	12 050	25 760	4 011	21 749	1:6,4
1974/75	21 010	42 808	7 033	35 775	1:6,1
1975/76	25 263	58 687	9 860	48 827	1:6,0
1976/77	21 842	53 179	6 097	47 082	1:8,7
1977/78	24 084	55 062	8 307	46 755	1:6,6
1978/79	24 780	58 120	9 243	48 877	1:6,3
1979/80	24 309	57 873	7 586	50 287	1:7,6
Gewinn DM/Unternehmen (gruppiert nach dem Gewinn je Unternehmen)					
1978/79	31 950	78 094	11 376	66 718	1:6,9
1979/80	31 487	80 804	9 334	71 470	1:8,7

Quelle: Agrarbericht 1981, S. 18

Ein schwieriges Problem stellt zweifellos die Frage dar, inwieweit die Einkommensverhältnisse in der deutschen Landwirtschaft mit denen in den übrigen EG-Staaten vergleichbar sind²⁶⁾. Natürlich gibt es — parallel zum gewerblichen Sektor — gravierende Unterschiede im Einkommensniveau. Abstrahiert man einmal hiervon, so läßt sich mit Sicherheit sagen, daß die innerlandwirtschaftliche Disparität in den meisten Staaten ähnlich groß sein dürfte wie in der Bundesrepublik. Speziell für die südlichen Staaten (und damit auch für die Beitrittskandidaten Spanien und Portugal) ist davon auszugehen, daß der Anteil der ökonomisch nicht überlebensfähigen Betriebe noch weit höher ist. Diese aber profitieren dort ebensowenig wie in der Bundesrepublik von der preisorientierten EG-Politik, die zwar ihre Not kurzfristig lindern, ihre Lage aber nicht

²³⁾ Klaus Peter Krause, Grüne Schleier, a. a. O.

²⁴⁾ Michael Jungblut, Die heimlichen Reichen, in: DIE ZEIT, 10. 11. 1978, S. 25 f.

²⁵⁾ Agrarbericht 1981, S. 1 und 12; Materialband, S. 34, Tabelle 23.

²⁶⁾ Die statistische Erfassung liegt hier teilweise noch stark im Argen, so daß die verfügbaren Angaben z. T. weit weniger zuverlässig sind als in der Bundesrepublik.

nachhaltig bessern kann. Den Nutzen haben auch hier die großen und ertragsstarken Betriebe.

4. Die Rolle der nationalen Maßnahmen

Um die Situation der europäischen Landwirtschaft realistisch zu erfassen, darf man nicht nur von den Maßnahmen auf EG-Ebene ausgehen, sondern muß die nationale Förderung mit einbeziehen. Diese macht für die Bundesrepublik²⁷⁾ noch einmal mehr als den gleichen Betrag aus, der dem Agrarsektor aus Brüsseler Mitteln zufließt. Der Löwenanteil kommt dabei mit 3,7 Mrd. DM der landwirtschaftlichen Sozialpolitik, speziell den Zuschüssen zur Alters-, Kranken- und Unfallversicherung sowie der Landabgaberente²⁸⁾, zugute. Der Staat scheut also keine Kosten, um auch der Landwirtschaft den Schutz des sozialen Netzes voll zukommen zu lassen, was für viele Bauern den Rückzug aufs Altenteil bzw. den Übergang in andere Wirtschaftszweige erst möglich macht. Über eine Milliarde DM stehen für Agrarstrukturmaßnahmen zur Verfügung, mit Schwerpunkt auf der Flurbereinigung und der einzelbetrieblichen Investitionsförderung²⁹⁾. Während die erstere fast durchweg eine sinnvolle Zukunftsinvestition darstellt, kann die letztere ebenso wie jede davon unabhängige Zinsverbilligungsaktion recht problematisch werden, wenn damit beispielsweise Investitionen gefördert werden, die der verstärkten Überschußproduktion dienen³⁰⁾. Einen Posten von über 600 Millionen DM macht im Bundeshaushalt die Dieselölverbilligung aus, die allerdings nach neueren Planungen reduziert werden und schließlich ganz wegfallen soll³¹⁾.

Einen ganz erheblichen Teil der nationalen Landwirtschaftsförderung stellen die enormen Steuerprivilegien dieses Wirtschaftszweiges

²⁷⁾ Bundes- und Ländermittel sowie Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft wurden hier zusammengerechnet.

²⁸⁾ Ca. 2, 1, 1/2 bzw. 1/4 Mrd. DM, in der Reihenfolge der Nennung; vgl. Tabelle 4.

²⁹⁾ Vgl. u. a. Agrarbericht 1981, S. 63, Übersicht 40 und Tabelle 4.

³⁰⁾ Vgl. Agrarbericht 1981, S. 65, in dem eine 20-prozentige Mittelkürzung für die einzelbetriebliche Investitionsförderung angekündigt wird. Auf S. 62 wird mitgeteilt, daß sich der europäische Ministerrat für die EG-Strukturpolitik nicht auf eine Streichung der Förderungsmaßnahmen bei den Überschußprodukten Milch und Schweine einigen konnte.

³¹⁾ Vgl.: Matthöfer schon selbst die Bauern nicht. Wie der Bundesfinanzminister den Haushalt konsolidieren will, in: FAZ, 27. 10. 1980.

Tabelle 5

Nationale Agrarausgaben der Bundesrepublik

Ausgaben des Einzelplans 10

Kapital Maßnahme	Soll ¹⁾ 1980	Soll ²⁾ 1981
	Millionen DM	
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3 482,0	3 721,0
Absatzförderung, Aufklärung, Verbraucherberatung	14,9	11,7
Forschung ³⁾	21,8	29,6
Fischerei (1980 einschließlich Sofortmaßnahmen)	95,6	54,7
Abwicklung alter Verpflichtungen und auslaufende Förderungsmaßnahmen (einschließlich Abwicklung Siedlung).	209,3	187,3
Gasölverbilligung	640,0	460,0
Anpassungshilfen Gartenbau und Seefischerei	54,0	—
Sonstige Maßnahmen	54,3	64,4
(Summe Kap. 10 02)	4 571,9	4 528,7
Gemeinschaftsaufgabe	1 410,0	1 150,0
Programm für Zukunftsinvestitionen	220,0	—
(Summe Kap. 10 03)	1 630,0	1 150,0
Marktordnung (Kap. 10 04)	93,0	112,0
übrige Kapitel ²⁾	310,6	342,5
Einzelplan 10	6 605,5	6 133,2
EG-Marktordnungsausgaben in der Bundesrepublik Deutschland	7 289,9 ⁴⁾	6 571,1
Summe Einzelplan 10 plus EG-Marktordnungsausgaben	13 895,4	12 704,3

¹⁾ Die Haushaltsmittel für die Forschungsanstalten des Bundes im Bereich des BML sind in den „übrigen“ Kapiteln enthalten.

²⁾ Ministerium, Bundesämter, Bundesforschungsanstalten

³⁾ einschließlich Nachtragshaushalt

⁴⁾ Stand 16. Dezember 1980

⁵⁾ Vorläufiges Istergebnis für 1980 rd. 6 245 Millionen DM

Quelle: Agrarbericht 1981, S. 81

dar, die nach vorsichtigen Schätzungen weit über 2 Mrd. DM hinausgehen dürften. Hierauf anspielend wurde in der Presse der Spruch kolportiert: „Das wahre Steuerparadies liegt nicht in der Schweiz, sondern in der Landwirtschaft.“³²⁾ Es gelang der Agrarlobby, die Besteuerungsreform von 1980 so zu verwässern, daß allenfalls 0,3 Mrd. DM an Mehrbelastun-

³²⁾ Heinz Blüthmann, Der fröhliche Landmann. Bäuerliche Spitzenbetriebe zahlen weniger Einkommensteuer als eine Stenotypistin, in: DIE ZEIT, 11. 2. 1977.

gen zu erwarten sind. 75 % aller Betriebe fallen nach wie vor unter die extrem günstige pauschalierte Gewinnermittlung; 8 % dürfen sich mit der wenig wirksamen „Schuhkartonbuchführung“ begnügen, und 17 (statt bisher 10) % sind voll buchführungspflichtig³³⁾, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß bisher schon über die Hälfte der buchführungspflichtigen Betriebe dieser Pflicht nicht nachkam und dafür vom Finanzamt mit einer sie begünstigenden Steuerschätzung belohnt wurde³⁴⁾. Es besteht auf landwirtschaftlicher Seite offenbar ein handfestes Interesse daran, die wahren Einkommensverhältnisse undurchsichtig zu halten. Immerhin läßt sich durch den Agrarbericht 1981 ermitteln, daß Vollerwerbsbetriebe 1979/80 auf den Gewinn von 24 309 DM pro Familienarbeitskraft im Durchschnitt ganze 1 478 DM Einkommensteuer pro Familie und Jahr zahlten³⁵⁾. Aus der minimalen Steuerbelastung im Agrarbereich ergibt sich u. a. auch, daß selbst wohlhabende Landwirte ihre Kinder zum vollen BAFöG-Satz studieren lassen können.

Auch in den anderen EG-Staaten werden der Landwirtschaft auf nationaler Ebene erhebliche direkte und indirekte Subventionen zugeführt, die natürlich an der Finanzkraft des jeweiligen Landes ihre Grenze finden. Die Bundesrepublik ist hier in einer günstigen Position. Doch auch Frankreich konnte es sich beispielsweise leisten, vor den Präsidentschaftswahlen 4 Mrd. Francs als direkte Einkommenshilfe an seine Bauern zu verteilen³⁶⁾. Während die Sozialleistungen vor allem der Angleichung an die jeweiligen nationalen Standards auf dem sozialen Sektor dienen und nur zum geringen Teil echte Wettbewerbsverzerrungen verursachen, sind nationale Investitionshilfen und sonstige agrarstrukturelle Maßnahmen alles andere als wettbewerbsneutral. In einem gewissen Umfang aber können solche Leistungen, wie in anderen Wirtschaftszweigen auch, wohl hingenommen werden, zumal die meisten Staaten Anstrengungen in dieser Richtung unternehmen. Die ärm-

sten EG-Mitglieder sollten dafür verstärkt aus dem EG-Strukturfonds bedacht werden, was prinzipiell anerkannt ist, faktisch aber an zu knappen Mittelzuweisungen scheitert. Was die Besteuerung der Landwirtschaft betrifft, so bemühen sich fast alle Staaten, ihren Bauern Privilegien zukommen zu lassen, wenn diese auch tatsächlich nur selten deutsche Ausmaße erreichen. Insgesamt läßt sich zu den nationalen Zuwendungen im Agrarbereich sagen, daß sie kaum ein stärkeres Integrationshemmnis darstellen als nationale Einzelmaßnahmen auf anderen Gebieten; dies schließt natürlich nicht aus, daß eine stärkere Harmonisierung wünschenswert wäre. Wenn von einer Reform des europäischen Agrarmarktes die Rede ist, so kann von diesen nationalen Zuwendungen zunächst einmal abstrahiert werden. Dennoch sollte man natürlich stets im Auge behalten, welche enorme Mittel der Landwirtschaft auch von dieser Seite her zufließen. Schätzungen der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände gingen dahin, daß zu den EG-Agrarausgaben (1981 wohl fast 35 Mrd. DM) noch einmal der gleiche Betrag aus den nationalen Kassen hinzukomme und daß sich infolge der überhöhten Agrarpreise diese Gesamtsumme noch einmal verdoppele³⁷⁾. Die letztgenannte Aussage basiert allerdings auf einem Vergleich mit den von zahlreichen marktfremden Einflüssen bestimmten und daher extremen Schwankungen unterworfenen Weltmarktpreisen und ist von daher kaum als realistisch anzusehen.

5. Die Befürworter der bisherigen Agrarpolitik und ihre Argumentation

Es ist erstaunlich, daß eine Agrarpolitik, die mit so gravierenden Mängeln behaftet ist wie die europäische, in den entscheidenden politischen Gremien nur selten auf grundsätzlichen Widerstand stieß³⁸⁾. Das hängt wohl primär damit zusammen, daß sich die politische Öffentlichkeit lange Zeit kaum für die Probleme der Landwirtschaft interessierte und daß auch die Volksvertretungen in den einzelnen Staaten die Agrarpolitik weitgehend den Interessenten in den eigenen Reihen und nur ausnahmsweise auch einigen unabhängigen Fachleuten überließen. Auch im europäischen Parlament übernahm die Agrarlobby die Initia-

³³⁾ Agrarbericht 1981, S. 67f; vgl.: Tricks aus der grünen Steuerkiste, in: Süddt. Zeitung, 19. 2. 1980; Wolfgang Hoffmann, Mit Bauernschläue gegen den Fiskus, in: DIE ZEIT, 24. 8. 1979; Klaus Peter Krause, Die Bauern sollen mehr Steuern zahlen, in: FAZ, 12. 1. 1977.

³⁴⁾ Blüthmann, Der fröhliche Landmann . . . , a. a. O.

³⁵⁾ Vgl.: Bauern-Einkommen weiter gesunken, in: FAZ, 5. 2. 1981. Für Betriebe unter 30 Hektar mit einem Durchschnittsgewinn von 17 140 DM beträgt diese Steuer nur 575 DM im Jahr.

³⁶⁾ Vgl.: Ein Erfolg für Giscard d'Estaing, in: FAZ, 4. 4. 1981.

³⁷⁾ Agrarreform darf Einkommen nicht schmälern, in: Süddt. Zeitung, 2. 7. 1980.

³⁸⁾ Prinzipielle Widerstände gab es eigentlich nur von englischer Seite. Immerhin mußte Großbritannien sein Agrarsystem mit dem Eintritt in die EG völlig umstellen.

tive und brachte es fertig, die Mehrheit der Abgeordneten für die immer stärkere Forcierung der Preispolitik bei Erweiterung der Abnahmegarantien zu gewinnen. Nur einmal, Ende 1979, begehrte das erstmals direkt gewählte europäische Parlament auf und lehnte den gesamten EG-Haushalt 1980 ab, weil die überwuchernden Agrarausgaben nur noch einen minimalen Spielraum für wichtige Gemeinschaftsaufgaben ließen³⁹⁾. Letztlich aber gaben die Parlamentarier doch klein bei und führten nachträglich ihren Beschluß ad absurdum, indem sie zu Beginn dieses Jahres eine 12prozentige Preisanhebung für die Landwirtschaft forderten, womit die finanzielle Beweglichkeit der Gemeinschaft erst recht blockiert worden wäre. Daß das Parlament mit seinem Votum nicht nur der Kommission in den Rücken fiel, die den Bauern um knapp 8 % höhere Einnahmen zubilligen wollte, sondern daß es mit seinem Vorschlag den schließlich im Ministerrat erzielten Kompromiß um durchschnittlich mehr als 2 % übertrumpfte, ist als ein klarer Sieg der Agrarlobby zu werten⁴⁰⁾. Die Kommission betrieb traditionell eine stärker marktorientierte Politik, die durch Preisstillstand oder nur geringe Preisanhebungen bei den Überschußprodukten gekennzeichnet war. Alle diesbezüglichen Bemühungen wurden jedoch regelmäßig vom Ministerrat zunichte gemacht, der den Forderungen der bäuerlichen Interessenverbände erheblich weniger Widerstand entgegenzusetzen vermochte. Diese Tatsache wird verständlich, wenn man bedenkt, daß die nationalen Agrarminister, die in allen Landwirtschaftsfragen den Ministerrat bilden, sich fast durchweg mit ihren Bauernverbänden eng verbunden fühlen und bestrebt sind, ein Maximum für „ihre Bauern“ herauszuholen⁴¹⁾. Auch die Masse der hohen Ministerialbeamten in den nationalen Ministerien hat eine deutliche Affinität zum „Berufsstand“, so daß es dort zu keinem echten Interessenclearing zwischen der Agrarlobby und den Verbraucherinteressen kommt. Den Arbeitnehmerorganisationen, deren Mitglieder und Sympathisanten die Hauptmasse der Verbraucher darstellen, ist der Vorwurf zu machen, daß sie die Bedeutung der Agrarpolitik für den Lebensstandard des einzelnen lange unterschätzt haben und daß sie sich auf die-

sem Gebiet weitgehend passiv verhalten. Wo blieben z. B. die Proteste, als die CDU/CSU es wagte, den Präsidenten des deutschen und des europäischen Bauernverbandes, Heereman, der seit vielen Jahren für seine aggressive Interessenpolitik bekannt ist, als ihren Kandidaten für das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vorzuschlagen? Warum gab es keinen Sturm der Entrüstung, als zum Jahresbeginn der als harter Vertreter von Agrarinteressen bekannte dänische Landwirtschaftsminister Dalsager zum Brüsseler Agrarkommissar ernannt wurde? Lag es nicht nahe anzunehmen, daß Dalsager die gemeinsame Kommissionslinie mit ihrer Politik der drastischen Erhöhung der finanziellen Erzeugerbeteiligung am Überschußabbau nur allzu schnell verlassen würde, wie es dann auch tatsächlich geschah⁴²⁾?

Faktisch ist heute davon auszugehen, daß sowohl das Europa-Parlament als auch der Ministerrat weitgehend auf der Linie der bäuerlichen Interessenvertretung liegen und daß die unabhängige Position der Kommission mehr denn je bedroht ist. Der Grundtenor der offiziellen Politik dieser Organe geht dahin, daß behauptet wird, man müsse der benachteiligten Landwirtschaft durch regelmäßige Preiserhöhungen den Anschluß an die gewerblichen Einkommen ermöglichen, man müsse diese Agrarpolitik beibehalten, um die europäische Einigung nicht zu gefährden, und die hohen Kosten seien speziell für die Bundesrepublik ein zumutbares Opfer für die Öffnung des europäischen Marktes für die deutschen Industrieprodukte.

Diese offizielle Agrarpolitik, die sich gemäßigt gibt, nur den politischen Notwendigkeiten zu folgen scheint, unangenehme Fragestellungen mit Vorliebe umgeht oder mögliche Alternativen von vornherein als unpraktikabel abblockt, unterscheidet sich immerhin noch wohlthuend von der grobschlächtig-massiven Propaganda, mit der die Bauernverbände alle Einwände gegen ihre Politik gleichsam niederwalzen. Eine Lektüre der neuesten Nummern der Deutschen Bauernkorrespondenz, des offiziellen Organs des Deutschen Bauernverbandes, ergab ein erschreckendes Bild. So waren nicht nur unseriöse statistische Praktiken an der Tagesordnung; teilweise schienen die angegebenen Zahlen über die landwirtschaftliche Entwicklung direkt aus der Luft

⁴²⁾ Vgl.: Agrar-Garantiepreise um fast 10 Prozent erhöht, in: FAZ, 3. 4. 1981, und Hans-Hagen Bremer, a. a. O.

³⁹⁾ Vgl. Kneißel, a. a. O., S. 13.

⁴⁰⁾ Vgl. u. a. Gerhard Hennemann, Gespart nach Bauernart. Die Agrarbeschlüsse kommen noch teuer zu stehen, in: Süddt. Zeitung, 25. 4. 1981.

⁴¹⁾ Vgl. ebd., auch für das Folgende, sowie Hans-Hagen Bremer, Totengräber der Reform? Der neue Agrarkommissar Paul Dalsager aus Dänemark ist nicht die beste Wahl, in: DIE ZEIT, 30. 1. 1981.

Tabelle 6

**Gewinn der landwirtschaftlichen
Vollerwerbsbetriebe**

Wirtschaftsjahr	Gewinn			
	DM/FAK	Ver- änderung gegen Vorjahr %	DM Untern.	Ver- änderung gegen Vorjahr %
1968/69 bis 1970/71	12 312		16 174	
1968/69	12 050		16 528	
1969/70	13 161	+ 9,2	17 255	+ 4,4
1970/71	11 724	-10,9	14 739	-14,6
1971/72	16 480	+40,6	19 331	+31,2
1972/73	19 577	+18,8	22 571	+16,8
1973/74	19 485	- 0,5	22 751	+ 0,8
1974/75	21 010	+ 7,8	25 127	+10,4
1975/76	25 263	+20,2	31 251	+24,4
1976/77	21 842	-13,5	28 085	-10,1
1977/78	24 084	+10,3	30 568	+ 8,8
1978/79	24 780	+ 2,9	31 950	+ 4,5
1979/80	24 309	- 1,9	31 487	- 1,4
1979/80 gegen 1968/69 bis 1970/71 ¹⁾		+7,0		+ 6,9

¹⁾ jährlicher Durchschnitt nach Zinssatz

Quelle: Agrarbericht 1981, S. 15

gegriffen zu sein. Um nur wenige Beispiele zu nennen: Schnieders behauptet in der Mainummer der Zeitschrift, in der deutschen Landwirtschaft habe es „nach den Unterlagen der EG-Kommission seit 10 Jahren keine realen Einkommensverbesserungen mehr gegeben“⁴³⁾. Tatsache aber ist, daß sich das Einkommen einer Familienarbeitskraft im Vollerwerbsbetrieb jährlich im Durchschnitt um 7 % erhöht und in den genannten 10 Jahren nominal verdoppelt hat. Auch bei Berücksichtigung der Inflationsrate bleibt damit eine erhebliche Steigerung⁴⁴⁾. Heereman führt in der Märznummer aus, das Einkommen der deutschen Landwirtschaft sei in den letzten beiden Jahren real um 25 Prozent gesunken⁴⁵⁾; in der Aprilnummer redet er von einer Senkung des Realeinkommens der Landwirte um den gleichen Prozentsatz, diesmal allerdings in den letzten fünf Jahren⁴⁶⁾. Gemessen am Agrarbericht der Bundesregierung sind beide Anga-

⁴³⁾ Rudolf Schnieders, Trendwende in der Agrarpolitik, in: DBK 5/1981, S. 144.

⁴⁴⁾ Agrarbericht 1981, S. 15 und bes. Tabelle 5.

⁴⁵⁾ Constantin Freiherr Heereman, Der Weg nach Bonn, in: DBK 3/1981, S. 71.

⁴⁶⁾ Constantin Freiherr Heereman, Unsere Forderungen an Bonn, in: DBK 4/1981, S. 107.

ben unhaltbar⁴⁷⁾. Überhaupt fällt auf, daß der Bauernverband vorzugsweise mit eigenen Zahlen arbeitet, die eine Vergleichbarkeit mit anderen Daten erschweren, wenn nicht unmöglich machen und seltsamerweise stets dem Verbandsinteresse entgegenkommen⁴⁸⁾. Wenn es sich auszahlt, begnügt sich die Agrarlobby auch einmal mit sehr ungenauen Zahlen, so etwa wenn Heereman behauptet, der Landwirt verdiene heute schon im Durchschnitt 30—40 % weniger als sein Nachbar, der im Büro oder in der Fabrik arbeite⁴⁹⁾. Selbst nach der offiziellen Statistik des Agrarberichts beträgt dieser Abstand nur 18 %⁵⁰⁾. Ähnlich manipulativ ist die sonstige Informationspolitik. Mit Krisenangst und der Forderung nach Katastrophenbevorratung sucht der Bauernverband das Überschußproblem herunterzuspielen⁵¹⁾. In der Aprilnummer der Bauernkorrespondenz wird aufgrund des Anstiegs der Weltmarktpreise für Butter und Magermilchpulver von einer „günstigen Marktsituation für Milch“ geredet, die zur Einsparung von 1 Mrd. DM Exportsubventionen führe. Wie viele Milliarden diese Ausfuhr immer noch kostet, wird schamhaft verschwiegen. Dafür wird die Erzeugerabgabe von 2,5 % für Milch, mit der sich die Produzenten ganz bescheiden an der Überschufverwertung beteiligen sollen, als „überflüssige Kürzung der Agrareinkommen“ angeprangert⁵²⁾. Die landwirtschaftliche Einkommensteuerreform, die nach offiziellen Schätzungen zu 300 000 DM Mehrbelastung führen soll, rechnet Heereman kurzerhand auf 1 Mrd. DM hoch; aus der Nichtanhebung der Vorsteuerpauschale konstruiert er einen Verlust von einer halben Milliarde DM, den er als „Steuerwucher“ brandmarkt, usw. usw...⁵³⁾.

⁴⁷⁾ Tabelle 5.

⁴⁸⁾ S. etwa die umfangreichen Zahlenangaben in dem Artikel von Konrad Geißendörfer, Situationsbericht 1980 des Deutschen Bauernverbandes Trübe Aussichten für die Landwirtschaft, in: DBK 12/1980, S. 388 ff.

⁴⁹⁾ Zitat Heeremans in dem Artikel: In erster Sorge..., in: DBK 4/1981, S. 122 f.

⁵⁰⁾ S. o., S. 22 f.

⁵¹⁾ Vgl. etwa Heinz Blüthmann, Das Spiel mit der Angst, in: DIE ZEIT, 25. 1. 1980.

⁵²⁾ So Rudolf Schnieders, Entscheidung in letzter Minute, in: DBK 4/1981, S. 109. Ähnlich argumentieren Ortwin Wagner, Die Preisbeschlüsse bei Milchpreisanhebung bleibt hinter Kostensteigerung zurück, in: DBK 4/1981, S. 111 und Ortwin Wagner Willi Holtschoppen, Der EG-Milchmarkt wird wesentlich billiger, in: DBK 4/1981, S. 117. Auf der gleichen Linie liegt der Hinweis auf das Abschmecken der Butter- und Milchpulverberge, um damit zu belegen, daß es so schlimm mit den Überschüssen gar nicht sei.

⁵³⁾ Zitate Heeremans in dem Artikel: In erster Sorge..., a. a. O., S. 123 und 124.

Ein ernstes Legitimationsproblem stellt für den Bauernverband zu Recht die Frage dar, ob die europäische Agrarpolitik wirklich die wohlhabenden Bauern begünstige. Entsprechende Feststellungen werden in der Regel mit billiger Polemik abgetan, etwa der Behauptung, daß sie von interessierten Kreisen verbreitet würden, um die Solidargemeinschaft der Landwirtschaft zu torpedieren⁵⁴). Im Januar glaubte der Präsident des Niedersächsischen Landvolks, Bockhop, die These durch die neuesten Buchführungsergebnisse widerlegen zu können: Er stellte fest, die größeren Höfe hätten erstmals wesentlich schlechter abgeschnitten als die kleineren Betriebe. Davon konnte natürlich überhaupt keine Rede sein. Faktum war lediglich, daß die Gewinne der größeren Betriebe prozentual stärker zurückgegangen waren als die der kleineren. An dem großen Abstand zwischen beiden änderte das gar nichts⁵⁵).

Ein Blick auf die führenden Vertreter wie auch auf die Politik des Bauernverbandes genügt, um festzustellen, daß hier ganz vorrangig die Interessen der großen Betriebe zum Zuge kommen und daß die Masse der Mitglieder die Funktion hat, dem Verband die Legitimation zu geben, für die gesamte Landwirtschaft zu sprechen und das politische Druckpotential des ganzen Wirtschaftszweiges in die Waagschale zu werfen⁵⁶). Das Zusammenhalten der Mitgliedschaft gelingt offenbar am besten dadurch, daß die Bauern durch die systematische Verstärkung ihres Gefühls der Unterprivilegierung und durch radikale Forderungen, die ihnen eine tendenziöse Berichterstattung nahebringt, ständig in Aktion gehalten werden⁵⁷). Die meisten von ihnen scheinen nicht zu merken, daß sie nicht informiert, sondern

indoktriniert werden, oder aber sie halten diese Vorgehensweise für eine gute Interessenpolitik gegenüber der breiten Öffentlichkeit. In der Tat gelang es dem Bauernverband durch seine geschickte Pressepolitik, seinen Forderungen zu einer breiten Publizität zu verhelfen und viele Bürger von der Not „der“ Landwirtschaft zu überzeugen.

Die hier für die Bundesrepublik exemplarisch dargestellten Charakteristika der agrarischen Interessenvertretung dürften in den meisten EG-Staaten ihre Parallelen haben, besonders was die Ausrichtung der Verbandspolitik auf die großen Betriebe angeht. Nicht zufällig wurde Constantin Freiherr Heereman zum Vorsitzenden der COPA, des Zusammenschlusses der europäischen Bauernverbände, gewählt.

Um eine Objektivierung der Diskussion herbeizuführen, dürfen vor allem die großen Arbeitnehmerorganisationen als Verbrauchervertreter nicht länger an den Problemen der Agrarpolitik vorbeigehen. Einen erfreulichen Anfang machte die deutsche Sozialdemokratie, deren „Arbeitsgruppe zur Reform des europäischen Agrarmarktes“ ihre Vorschläge im November 1980 vorlegte⁵⁸). Die Chancen für eine breite öffentliche Auseinandersetzung sind durch die Zuspitzung der Finanzschwierigkeiten der EG gestiegen. Regierungschefs und Finanzminister können nicht länger dulden, daß die Landwirtschaftspolitik wie bisher eine Angelegenheit nur der Agrarressorts bleibt, und ebensowenig können es die europäischen Steuerzahler und Verbraucher.

Süddt. Zeitung, 16. 2. 1981; Wir können auch zu anderen Mitteln greifen, in: FAZ, 16. 2. 1981, Klaus Peter Krause, Bauern marschieren nach Bonn, in: FAZ, 27. 3. 1981; Klaus Broichhausen, Die Bauern begehren auf: Wir lassen uns nicht unterpflügen, in: FAZ, 28. 3. 1981.

⁵⁴) Vgl. etwa Rudolf Schnieders, Das Vertrauen wiederherstellen, in: DBK 3/1981, S. 72, der schon das Wort „große landwirtschaftliche Betriebe“ als einen „Begriff unverbesserlicher Klassenkämpfer“ brandmarkt.

⁵⁵) Vgl.: Für die Bauern vorerst keine Wende in Sicht, in: Süddt. Zeitung, 9. 1. 1981, in der entsprechende Äußerungen Bockhops wiedergegeben werden (VWD-Nachricht).

⁵⁶) Vgl. z. B. Priebe, a. a. O. und Kneißel, a. a. O., S. 7.

⁵⁷) Das beste Beispiel hierfür sind die sorgfältig geplanten Protestdemonstrationen, wie sie im Februar in den ländlichen Kreisstädten stattfanden und im März in einer Bonner Großkundgebung kulminierten. Vgl. etwa Die Bauern gehen auf die Straße, in:

⁵⁸) EG-Agrarpolitik. Anpassung der EG-Agrarpolitik an die Erfordernisse des EG-Haushalts. Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Reform des europäischen Agrarmarktes beim Vorstand der SPD. Vorgelegt in der Sitzung des Parteivorstandes am 6./7. November 1980, in: Politik. Aktuelle Informationen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Dezember 1980. Die Arbeitsgruppe stand unter der Leitung von Hans Apel. Mitglieder waren u. a. Rudi Arndt, Klaus v. Dohnanyi, Herbert Ehrenberg, Hans Matthöfer, Wolfgang Roth, Martin Schmidt-Gellersen und Heidi Wiczorek-Zeul. Die Arbeiten an dem Papier dauerten 3 Monate.

III. Vorschläge zur Reform der europäischen Agrarpolitik

1. Die finanzielle Beteiligung der Erzeuger an der Überschufverwertung und die Lockerung der staatlichen Interventionspflicht

Zur inzwischen allgemein als notwendig anerkannten Reform des gemeinsamen Agrarmarktes werden eine Reihe prinzipieller Lösungsmöglichkeiten angeboten, die, je nach ihrer konkreten Ausgestaltung, zu äußerst verschiedenen Resultaten führen. Das gilt auch für die Heranziehung der Erzeuger zur Beseitigung der Überschüsse gemäß dem Verursacherprinzip. Das Instrument wird in bescheidenem Umfang bereits von der EG eingesetzt; die Milcherzeuger müssen 2,5% ihres Erlöses zur Überschuffinanzierung abführen. Die von der Kommission geforderte drastische Erhöhung dieser Abgabe und ihre Ausweitung auf andere Überschufprodukte wurde vom Ministerrat im April dieses Jahres abgelehnt. Spürbare Wirkungen aber sind von einer Erzeugerbeteiligung nur zu erwarten, wenn sie zu drastischen Erlöseinbußen führt. Durchsetzbar und sozial vertretbar wären entsprechende Maßnahmen wohl nur, wenn sie langfristig angekündigt und sukzessive durchgeführt würden. So ließen sich die Mittel für Exportsubventionen, Denaturierung, Lagerung oder Sonderaktionen (wie etwa die prämierte Kuhabschlachtung) zunehmend auf die Erzeuger verlagern und würden die Produktion in diesem Bereich zumindest für eine Übergangszeit unattraktiv machen. Am Ende könnte dann ein Marktgleichgewicht erreicht werden, das aber nur dann stabil bliebe, wenn sich ein europäischer Marktpreis durchsetzen könnte.

Eine Variante dieses Instruments empfehlen die Agrarökonom Hantelmann und Wolffram von der Universität Bonn⁵⁹). Sie wollen das bisherige Interventionssystem der EG mit Stützpreisen und Abnahmegarantien beibehalten und die Überschüsse durch von den Erzeugern zu finanzierende, gewaltige Abschlachtaktionen von Milchkühen beseitigen. Nach ihrem Modell müßten so auf einen Schlag vier Millionen Kühe dem Metzger zugeführt werden, wobei eine Abschlachtprämie von 6 000 DM den Anreiz zur Aufgabe der Milchproduktion gewaltig erhöhen sollte. Ähnliche Aktionen seien zu wiederholen, wenn der Kuhbestand erneut ansteige. Ein solches System bringe sowohl für die Landwirte

⁵⁹) S. den Bericht: Ein Sanierungskonzept für den Milchmarkt, in: FAZ, 13. 3. 1981, S. 13f.

als auch für die Volkswirtschaft einen weitaus höheren Nutzen als andere Alternativen; es gestatte eine Halbierung der Kosten der EG-Milchmarktordnung trotz einer moderaten jährlichen Erhöhung der Erzeugerpreise. Selbst wenn man einmal von der Frage absteht, ob die Schlachthöfe die vier Millionen Stück Großvieh in nur wenigen Monaten zusätzlich verarbeiten könnten, ob die Lagerkapazitäten für das Zusatzangebot an Fleisch ausreichend wären, ferner ob der Markt für Rindfleisch nicht völlig aus den Fugen geraten würde, so bleibt immer noch ein gerüttelt Maß an Skepsis gegenüber den Ergebnissen Hantelmanns und Wolfframs. Wenn die Milchproduktion wie bisher für viele Erzeuger attraktiver bleibt als andere Produktionen, so werden die Kuhbestände immer wieder zunehmen. Ist es dann aber wirklich für die Milchbauern günstiger, immer neue Abschlachtaktionen auf ihre eigenen Kosten durchzuführen, statt sich auf Dauer mit Marktpreisen zufriedenzugeben?⁶⁰) Plausibler erschiene eine einmalige Schlachtaktion des erwähnten Ausmaßes, wenn dann anschließend die Preise freigegeben würden. Die Landwirtschaft kann man, wenn man es für nötig hält, sicher auf intelligentere und nutzbringendere Weise subventionieren als über künstlich hochgehaltene Preise⁶¹).

Auch die Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe gehen u. a. von einer stärkeren finanziellen Heranziehung der Erzeuger für den Absatz ihrer Produkte aus. Zunächst einmal soll von höchster Stelle eine politische Entscheidung über eine feste Ausgabenbegrenzung (Plafondierung) auf dem EG-Agrarmarkt getroffen werden, die für die nationalen Agrarminister absolut verbindlich ist. Gleichzeitig sollen die geltenden Marktordnungsinstrumente hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Eingriffsinintensität eingeschränkt werden, etwa durch Auflockerung der Absatzgarantien (zeitweises Aussetzen der Intervention, Beschränkung der Intervention auf bestimmte Qualitäten oder Regionen, etc.), Variierung der Interventionspreise, Streichung von Beihilfen, vor allem auf Nebenmärkten. Die SPD-Arbeitsgruppe möchte in diesem Zusammenhang die Eingriffsmöglichkeiten der Kommission erheblich ausweiten, jedoch bei strikter Begren-

⁶⁰) Unter Marktpreisen sind hier nicht Weltmarktpreise zu verstehen, sondern europäische Gleichgewichtspreise, die sich bei weitgehender Absonderung der EG vom Weltmarkt ergäben.

⁶¹) S. o., S. 20 f. (Reibungsverluste der Preispolitik).

zung auf die zur Verfügung gestellten Mittel. Die Erzeugerabgaben zur Überschußverwertung sollen zur schrittweisen Wiederherstellung des Marktgleichgewichts auf diesen Sektoren führen und durch Einsparungen bei der Überschußfinanzierung den Spielraum für eine aktive Agrarpolitik der EG vergrößern. Soziale Härten, die für ertragsschwache Betriebe durch eine Verringerung, Stagnation oder sehr geringe Erhöhung der Erzeugerpreise unvermeidlich würden, möchten die sozialdemokratischen Agrarpolitiker durch direkte, personenbezogene und produktneutrale Einkommensübertragungen ausgleichen⁶²⁾.

Bedenklich ist an diesem Plan, daß die Erweiterung der Kommissionsspielräume bei gleichzeitiger scharfer Mittelverknappung die Brüsseler Eurokraten stets dem Vorwurf der Willkür und einem allseitigen politischen Druck aussetzen müßte, dem sie auf die Dauer nicht gewachsen wären. Doch abgesehen von diesem psychologischen Element, das die Kommission zum Sündenbock nicht nur für enttäuschte Produzentengruppen, sondern ebenso für die Politiker der Einzelstaaten stempeln würde, haben die Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe den weiteren Nachteil, daß sie durch eine Verstärkung der Ad-hoc-Maßnahmen die für den Erzeuger so wichtige Berechenbarkeit der Agrarpolitik spürbar vermindern würden. Abwegig ist die Empfehlung, die im europäischen Rahmen zu streichenden Beihilfen durch entsprechende nationale Maßnahmen zu ersetzen. Das würde auf eine Desintegration des gemeinsamen Marktes hinauslaufen und die ärmeren Mitglieder unverantwortlich benachteiligen. Auch die vorgeschlagene Möglichkeit nationaler Währungsausgleichsmaßnahmen erscheint bedenklich, da die Vor- und Nachteile geänderter Währungsparitäten nicht exakt zu messen sind und die nationalen Regierungen daher versucht sein könnten, sich auf diesem Umweg einseitige Startvorteile für ihre Bauern zu verschaffen⁶³⁾. Was die Plafondierung der EG-

Agrarausgaben angeht, so fragt es sich natürlich, in welcher Höhe sie erfolgen soll. Während sich die SPD-Arbeitsgruppe nicht festlegt, plädiert der deutsche Sachverständigenrat, der sich ebenfalls mit dem Problem beschäftigt hat, zunächst für eine Begrenzung des Zuwachses auf den Anstieg des EG-Volkseinkommens, später für eine Absenkung des Niveaus⁶⁴⁾.

Wenn der Bauernverband gelegentlich verlauten läßt, auch er sei prinzipiell nicht gegen eine Erzeugerbeteiligung an der Überschußfinanzierung, so macht er diese Erklärung durch seine Vorbedingungen faktisch wertlos. Eine entsprechende Abgabe will er nur akzeptieren, wenn das Marktgleichgewicht infolge struktureller Überschüsse nachdrücklich gestört sei. Das aber bestreitet er in der heutigen Situation selbst für Milch und Getreide. Sollte es in der Zukunft einmal eine solche Störung geben, so seien nur die zusätzlich produzierten Mengen mit der Abgabe zu belegen. Es muß sehr befremden, daß der Verband eine derart vage Zusage über die Anwendung eines in seiner Wirkung äußerst beschränkten Mittels als konstruktiven Beitrag zur Lösung des Agrarproblems verstanden wissen will⁶⁵⁾.

2. Die Herstellung einer Agrar-Autarkie auf EG-Basis

Obwohl die europäische Agrarpolitik extrem protektionistisch ist⁶⁶⁾ und die EG auf den

wortungsabgabe um so drastischer ansteigen, was politisch kaum durchsetzbar wäre; vgl. Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 5, Anm. 3.

⁶⁴⁾ Vgl.: Nur Agrarpreissenkung rettet Gemeinsamen Markt. Sachverständigenrat plädiert für rigorosen Abbau der Preisgarantien für Landwirte, in: Süddt. Zeitung, 21. 10. 1980. Im Gegensatz zur Mehrheit der SPD-Arbeitsgruppe plädiert die Minderheit für eine Plafondierung der Milchmarktaufwendungen der EG bei 13 Mrd. DM. Das würde *real* eine stetige Senkung dieser Ausgaben bedeuten. Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 5, Anm. 3.

⁶⁵⁾ Vgl. Heereman, Landwirtschaft in der Zange, a. a. O.; DBV-Präsidium: Preisvorschläge eine Zumutung, in: DBK 3/1981, S. 76 f.; Constantin Freiherr Heereman, Viele Fragezeichen, in: DBK 5/1981, S. 143; Heereman: Bauern Einkommen sichern. Zum Abbau der Milchüberschüsse bereit, in: FAZ, 2. 7. 1980. Wie aus dem letztgenannten Bericht hervorgeht, setzt Heereman Mitte 1980 „zur Versorgungssicherung“ einen Selbstversorgungsgrad bei Milch von 110—115% als notwendig voraus. Inzwischen hat der Bauernverband diese Zahl wohl noch einmal nach oben korrigiert.

⁶⁶⁾ Über die verheerenden Wirkungen dieses Protektionismus auf die Entwicklungsländer vgl. Otto Matzke, Die gemeinsame Agrarpolitik — Belastung für das Nord-Süd-Verhältnis, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/1980, S. 15ff.

⁶²⁾ Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe (s. Anm. 58), a. a. O., S. 4ff.

⁶³⁾ Auf zusätzliche Bedenken stoßen Vorschläge einer Minderheit der SPD-Arbeitsgruppe, die von einer mit steigender Milchproduktion stark anwachsenden Mitverantwortungsabgabe ausgehen, die aber nicht generell wirken soll. Ausgenommen werden sollen benachteiligte Gebiete, sofern eine bestimmte Milchmenge pro Hektar nicht überschritten und eine zu fixierende Obergrenze der Gesamtanlieferung noch nicht erreicht ist. In den begünstigten Gebieten würde hierdurch der Anreiz zur wirtschaftlich sinnvollen — Extensivierung gemindert; in den übrigen Regionen müßte die Mitverant-

wichtigsten Agrarmärkten den Selbstversorgungsgrad erreicht, wenn nicht überschritten hat, gibt es speziell in Frankreich und der Bundesrepublik immer noch Bestrebungen, die die spärlich fließenden Importe noch weiter zurückdrängen wollen. So beklagt der Deutsche Bauernverband „die Aushöhlung der Milch-, Rindfleisch-, Zucker- und Obst- und Gemüse-Marktordnungen durch Sonderkonzessionen an Drittländer“ und stellt sie zusammen mit den steigenden Importen für Getreidesubstitute als Beispiel dafür hin, „wie durch fehlende Einhaltung der Gemeinschaftspräferenz die Bemühungen der Gemeinschaft zur Herstellung des Marktgleichgewichts zunichte gemacht wurden“⁶⁷). Dem Ministerrat wird dabei der polemische Vorwurf gemacht: „Härte gegenüber den eigenen Bauern, Nachsicht mit den Drittländern“⁶⁸). Tatsächlich aber verletzt die EG seit langem den Art. 110 des Vertrags von Rom, der den Abbau von Handelshemmnissen vorschreibt, und baut — von gewissen Minimalkonzessionen neueren Datums und von älteren vertraglichen Verpflichtungen einmal abgesehen — unüberwindliche Barrieren gegen solche Agrarimporte auf, die den eigenen Produzenten Konkurrenz machen könnten. Auf die Lage der Entwicklungsländer wird dabei erschreckend wenig Rücksicht genommen⁶⁹). Die Polemik des Bauernverbandes richtet sich zunehmend auf die Getreidesubstitute Soja, Tapioka und Olsaaten, die noch in nennenswertem Umfang in die EG importiert werden. Dabei wird vorgerechnet, wieviele Millionen Tonnen europäischen Getreides diese Produkte zum Schaden der europäischen Bauern verdrängen⁷⁰). Die Gemeinschaft kann sich jedoch aus verschiedenen Gründen eine Ausdehnung ihres Protektionismus auf diesen Sektor nicht leisten:

1. wären die erheblichen Soja-Lieferungen der USA nur bei einer Änderung des GATT durch Zollerhöhungen zu reduzieren; Amerika aber könnte sich durch Importrestriktionen auf dem industriellen Sektor erfolgreich zur Wehr setzen;

2. würde eine Verdrängung der Ölprodukte aus dem Kraftfutter die Milchleistung der Kühe reduzieren und zu vehementen Protesten der Milchproduzenten führen;

⁶⁷) DBV-Präsidium: Preisvorschläge eine Zumutung, a. a. O., S. 75.

⁶⁸) Klaus-Martin Lotz, Nach den Brüsseler Preisbeschlüssen, in: DBK 5/1981, S. 146.

⁶⁹) Matzke, a. a. O., S. 19ff, 25ff.

⁷⁰) Lotz, a. a. O., S. 146. Lotz polemisiert auch gegen die Gefrierfleischimporte.

3. würde sie vor allem jene EG-Staaten treffen, die in besonders starkem Umfang Importfutter verwenden, und diese würden entsprechende Maßnahmen mit Sicherheit blockieren.

Die höhere Belastung der Verbraucher durch notwendige Preiserhöhungen und die Schädigung der Olsaaten und Tapioka exportierenden asiatischen Entwicklungsländer Indonesien, Malaysia, Philippinen und Thailand würden nach den bisherigen Erfahrungen sicher keine unüberwindlichen Hindernisse darstellen. Als Reformkonzept für den Agrarmarkt aber ist das Streben nach Autarkie — abgesehen von den katastrophalen Wirkungen auf den Außenhandel — ohnehin nur von beschränktem Wert, da die Manövriermasse durch den hohen Selbstversorgungsgrad der Gemeinschaft zu eng ist, um den europäischen Agrarmarkt nachhaltig entlasten zu können. Das weiß natürlich auch der Bauernverband, der sich den Verzicht auf das angebliche Recht der europäischen Bauern zum totalen Abschluß Dritter aus dem EG-Agrarmarkt letztlich wohl durch eine verstärkte Überschuffinanzierung abkaufen lassen will⁷¹). Nicht die Autarkie liegt heute im Interesse der EG-Staaten, sondern im Gegenteil ein Abbau des übertriebenen und extrem handelshemmenden Agrarprotektionismus.

3. Der Übergang zur Mengenkontingentierung

Das einzige Mittel, um die bisherige Marktordnungspolitik mit all ihren grotesken Fehlwirkungen, ihrer unzumutbaren Belastung der Steuerzahler und Verbraucher, aber auch ihrem einseitigen Nutzeffekt für die großen und rentablen Betriebe zu erhalten, ist der Übergang zur Mengenkontingentierung. Dieses Instrument beseitigt für Produkte, die nicht oder nur schwer substituierbar sind, die natürlichen Marktbarrieren gegen Preiserhöhungen, ohne dafür eine Überschußproduktion in Kauf nehmen zu müssen. Die Angebotsmengen könnten so weit reduziert werden, daß sie gerade die Nachfrage befriedigen; die Einkommenswünsche der Landwirtschaft wären allein durch Preiserhöhungen erfüllbar. Um aber beispielsweise ein Ausweichen des Verbrauchers von Butter auf Margarine zu verhindern, müßte auch letztere künstlich verteuert werden. Dieses brutale Mittel, das dem Verbraucher völlig überhöhte Preise zumutet, ist ansonsten

⁷¹) Lotz, a. a. O., ferner: DBV-Präsidium: Preisvorschläge eine Zumutung, a. a. O., S. 75 und 77.

ist ansonsten in der Wirtschaft durch die Kartellgesetzgebung streng verboten. Es wäre in der Landwirtschaft nur mit ungeheurem bürokratischen Aufwand einzuführen und nur bei einem gigantischen Kontrollapparat wirksam. Jedem Betrieb müßten Quoten eingeräumt werden, die zur Erstarrung der Betriebsstrukturen und zur Behinderung einer weiteren Rationalisierung in der Landwirtschaft führen würden. Ein ähnliches System wurde bisher nur bei Zucker praktiziert. Hier zeigte sich allerdings, daß der Interessendruck der Landwirtschaft ausreichte, um die Quotenregelung zu unterlaufen und dennoch erhebliche Überschüsse zu produzieren⁷²⁾. Soziale Gründe spielten dabei übrigens keine Rolle, denn der Anbau von Zuckerrüben erfolgt nahezu ausschließlich durch rentable Mittel- und Großbetriebe⁷³⁾.

Während eine umfassende Mengenkontingentierung in der Öffentlichkeit und auch in den europäischen Agrarministerien nahezu einmütig abgelehnt wird⁷⁴⁾, nimmt es kaum Wunder, daß der Deutsche Bauernverband eine entsprechende Lösung, die in etwa der Wiedereinführung der im nationalsozialistischen Staat üblichen Hofkarte gleichkäme, propagandistisch bereits vorbereitet. In der Mainnummer der Deutschen Bauern-Korrespondenz heißt es, den Erzeugern sei wenigstens zu garantieren, daß die Realeinkommen bei den bisherigen Produktionsmengen nicht weiter zurückgingen. Dazu müßten „auf den Individualbetrieb wirksame Mengensteuerungsmaßnahmen zur Ergänzung der EG-Agrarmarktordnungen bei der Anhebung der Preise — entsprechend dem Kostenanstieg — eingeführt werden“. Nach der wahrheitswidrigen Feststellung, daß mengenbegrenzende Maßnahmen „in allen Wirtschaftsbereichen [...] selbstverständlich“ seien, folgt dann die

Drohung: „Wer nicht bereit ist, als verantwortlicher Politiker über mengensteuernde Lösungen nachzudenken, muß damit rechnen, daß er der Radikalisierung derjenigen Betriebe, die durch ständig zunehmende Verschuldung in eine aussichtslose Situation geraten, Vorschub leistet.“⁷⁵⁾ Von der bauernverbandsnahen Wissenschaft werden Quotenregelungen seit langem ins Spiel gebracht⁷⁶⁾. Heereman selbst hielt sich bisher zurück und forderte eine Mengenkontingentierung bislang nur für Milch im Zusammenhang mit seiner Variante der Erzeugerabgabe, die nur für die über dem Kontingent liegende Milchmenge gelten soll. Der Präsident des Bauernverbandes will dieses Kontingent, wie bereits dargelegt, in der Höhe der bisherigen Produktion festsetzen. Es bliebe also bei der Notwendigkeit, die gegenwärtigen Überschüsse voll zu finanzieren. Damit würden dramatische, die Öffentlichkeit aufrüttelnde Preissteigerungen für Milchprodukte verhindert, die zweifellos die Folge wären, wenn das Mengenangebot administrativ auf die nachgefragte Menge reduziert würde⁷⁷⁾.

Im übrigen scheint der Bauernverband auch hier flexibel zu sein. Er sammelt lediglich Pfeile in seinem Köcher. Ihm wäre offensichtlich auch eine den Verzicht auf Reformen ermöglichende Erweiterung des EG-Haushalts angenehm, wenn sie sich politisch durchsetzen ließe. Der Interessendruck in dieser Richtung wird zweifellos gewaltig sein. Eine weitere Möglichkeit sieht er — und leider nicht nur er!⁷⁸⁾ — in isolierten nationalen Maßnahmen, um die eigene Landwirtschaft im EG-Wettbewerb zu stärken. Immer wieder erfolgt in diesem Zusammenhang der Hinweis auf Frankreich und die vertragswidrige direkte Einkommensübertragung an die französischen Bauern zu Beginn dieses Jahres. Um die gemeinschaftsschädigende Wirkung solcher Maßnahmen kümmert sich die Bauernlobby trotz aller Lippenbekenntnisse zum europäischen Agrarmarkt dabei nicht⁷⁹⁾.

⁷²⁾ Interessentenkreise verharmlosen heute die Zucker-Überproduktion, indem sie darauf verweisen, daß die Weltmarktpreise seit einiger Zeit über den EG-Preisen liegen, weshalb die Überschußmengen reibungslos abgesetzt werden konnten. Bei dieser weltweiten Preisentwicklung handelt es sich allerdings um den sehr seltenen Fall eines Preisausschlags nach oben. Vgl. die Tabelle A bei Matzke, a. a. O., S. 16. Die Agrarlobby weiß das auch sehr genau, denn sonst könnte sie in der EG auf Preis- und Quotenregelungen bei Zucker getrost verzichten.

⁷³⁾ Vgl. Hans Wimmer, Agrarpolitik, 2. „Obligatorisch“ — das ist hier die Frage, in: EG-Magazin, 12/1980, S. 7.

⁷⁴⁾ Auch Josef Ertl wehrt sich gegen diese mit ungeheurem Verwaltungsaufwand verbundene Lösung. Vgl. Josef Ertl, Die Bauern müssen Opfer bringen, in: FAZ, 15. 1. 1981, und Bauernverband: Milch kontingentieren, in: FAZ, 31. 1. 1981.

⁷⁵⁾ Schnieders, Trendwende, a. a. O., S. 145; vgl. Wagner, a. a. O., S. 111.

⁷⁶⁾ So etwa von Günther Weinschenk und Kurt Meinhold, Landwirtschaft im nächsten Jahrzehnt, Stuttgart 1969, S. 124 ff.

⁷⁷⁾ S. o. S. 31 und Anm. 65; ferner Bauernverband: Milch kontingentieren, a. a. O.

⁷⁸⁾ Vgl. die Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 5 ff.

⁷⁹⁾ S. o. S. 25 und die Anm. 36; ferner Heereman, Der Weg nach Bonn, a. a. O., S. 71, wo die Bundesregierung unter Hinweis auf Frankreich aufgefordert wird, „nationale Maßnahmen“ zu ergreifen, „damit die deutschen Bauern im EG-Wettbewerb wieder

4. Die Umstellung auf eine ökologische Agrarproduktion

Das Reformkonzept der Ökologen soll hier an dem in dieser Beilage veröffentlichten Ansatz von P. C. Mayer-Tasch exemplifiziert werden⁸⁰⁾. Für die Vertreter der ökologischen Richtung ist es keineswegs eine Ausnahme, daß agrarpolitische Darlegungen eingebettet sind in eine umfassende Kulturkritik. Mayer-Tasch stellt dem Ethos von Leistung, Konkurrenz und Wachstum ein solches von Humanität, sozialem Wohlbefinden und immaterieller Lebensqualität gegenüber. Den Bankrott der europäischen Agrarpolitik sieht er nicht so sehr in der finanziellen Verschwendung, sondern in der durch das System provozierten Gemeinwohlschädlichkeit der modernen, industriellen Agrarproduktion. Die EG-Landwirtschaft fordere die Entstehung von chemie- und maschinengerechten Agrarsteppen mit entsprechenden Monokulturen ebenso heraus wie die chemiegesteuerte Massentierhaltung. Die Folge seien eine Zerstörung der Kulturlandschaft, eine Gefährdung des lebenswichtigen Wasserhaushalts, die Verschlechterung der Nahrungsmittelqualität durch Schadstoffverseuchung und die Entleerung der ländlichen Räume infolge der Rationalisierung der Landwirtschaft. Mayer-Tasch will diesen Tendenzen durch eine „grüne Gegenrevolution“ Einhalt gebieten. In ihr sollen Natur- und Landschaftserhaltung sowie die Produktion gesunder Nahrungsmittel die obersten Ziele sein. Sie sind seiner Meinung nach nur mit einer klein- bis mittelbäuerlichen Landwirtschaft zu erreichen, die ganz auf die Erhaltung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und Schädlingsresistenz, auf vielfältige Fruchtfolgen und den Verzicht auf Chemie und auf landwirtschaftliche Höchstleistungstechnologien abgestellt ist und in der es ferner eine Massentierhaltung nicht mehr gibt. Er empfiehlt daher eine Agrarpolitik, die ihre Subventionen an die ökologische Unbedenklichkeit der Produktion bindet, den Verzicht auf Kunstdünger, Herbizide, Antibiotika, die Umstellung der Massentierhaltung auf eine natürliche Viehzucht mit eigener Futtergrundlage etc. Großbetriebe will er von der Förderung ausschließen.

mithalten können“; ähnlich Heereman, Viele Fragezeichen, a. a. O., S. 143.

⁸⁰⁾ Es kann hier nur eine Auseinandersetzung mit den für diese Studie wichtigen Fragestellungen Mayer-Taschs erfolgen, obwohl auch zahlreiche andere Punkte zur Diskussion reizen.

Folgt man Mayer-Tasch, so stellt sein Ansatz ein ideales Reformkonzept dar, das die Lösung mehrerer Probleme auf einen Schlag anbietet: Eine Umstellung auf Öko-Produktion würde Produktivitätseinbußen von 10—30% mit sich bringen, wobei man realistischerweise wohl eher von der höheren Zahl ausgehen müßte, und könnte damit erheblich zur Lösung des Überschußproblems beitragen. Die geschätzten Produktmehrkosten von 20—30% würden sich schon hierdurch bezahlt machen und erfüllen eine zusätzliche Rechtfertigung durch den gesamtgesellschaftlichen Nutzen des Landschaftsschutzes und gesunder Nahrungsmittel. Letztendlich würde die Abkehr von der industriellen Landwirtschaft wieder mehr Arbeitskräfte auf dem Agrarsektor binden und damit den angespannten Arbeitsmarkt entlasten.

Leider sind bei diesem Ansatz, zu dessen kulturphilosophischen Prämissen man stehen kann wie man will, die ökologischen Erkenntnisse in einem weit höheren Maße als gesichert anzusehen als die daraus gezogenen agrarwirtschaftlichen Konsequenzen. Daß gesunde Nahrungsmittel und Landschaftsschutz heute keine Selbstverständlichkeiten, sondern Probleme ersten Ranges sind, ist — zumindest außerhalb des Bauernverbandes⁸¹⁾ — allgemein anerkannt. Doch fragt es sich, ob die gesteckten Ziele wirklich nur durch eine „grüne Gegenrevolution“ erreichbar sind. Mayer-Taschs Vorliebe für wenig technisierte, kleine oder mittlere Bauernhöfe, seine Forderung nach krisensicherer Selbstversorgung durch regionalisierte Märkte, seine Aversion gegen jeglichen Einsatz der Chemie scheint ebenso ideologiegeprägt zu sein wie seine Annahme, daß Großbetriebe per se die Landschaft zerstören und ungesunde Nahrungsmittel produzierten. Als Reformkonzept für die akuten Probleme des EG-Agrarmarktes ist der Übergang zu einer ökologischen Produktion aber schon deshalb nicht geeignet, weil die entsprechende Umstellung 20—30 Jahre dauert, vor allem aber, weil die mit der Umstellung verbundenen Probleme und Kosten noch viel zu wenig erforscht sind und sich daher auch die

⁸¹⁾ Der Bauernverband scheint in dieser Frage über billige Polemik kaum herauszukommen. Vgl. dazu Heereman, Landwirtschaft in der Zange, a. a. O., und ganz besonders: Für Beibehaltung der Landwirtschaftsklausel. Entschließung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes, in: DBK 5/1981, S. 147. Aufschlußreich sind ferner die Äußerungen Heeremans auf der Bonner Bauerndemonstration vom 27. 3. 1981: Die Bauern begehren auf: Wir lassen uns nicht unterpfügen, in: FÄZ, 28. 3. 1981.

Wirkung auf den Arbeitskräftebesatz und auf die Erzeugerpreise noch gar nicht übersehen lassen⁸²⁾.

5. Die Einführung eines Systems direkter Einkommensübertragungen

Die Idee der Umstellung der EG-Agrarpolitik auf ein System direkter Einkommensübertragungen basiert auf der Überlegung, daß die Preispolitik ihrer Doppelfunktion des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage und der Einkommenssicherung für die Bauern bisher nicht gerecht werden konnte und auch in Zukunft nicht gerecht werden kann. Zur nachhaltigen Beseitigung der Überschußproduktion soll eine Heranführung der Preise an echte Marktpreise erfolgen. Im gleichen Zuge sollen die Preis- und Abnahmegarantien reduziert werden und später eventuell ganz wegfallen, und mit ihnen die unproduktiven Aufwendungen für die Lagerung, Vernichtung, Denaturierung und den Export von Agrarprodukten. Die direkte Subventionierung würde einen gezielten Mitteleinsatz nach regionalen, strukturellen oder sozialen Kriterien ermöglichen und die ungewollte Förderung von Spitzenbetrieben ausschließen. Die Folge wären nicht nur sinkende Agrarpreise, sondern auch Milliardenersparungen im EG-Haushalt, ohne daß die ertragsschwachen Betriebe Einkommenseinbußen erleiden würden. Den wirklich Bedürftigen könnte im Gegenteil eine spürbare Einkommensverbesserung zukommen. Die Mittel ließen sich ferner produktneutral einsetzen, so daß kein Anreiz zur Überschußproduktion durch sie ausgelöst würde⁸³⁾. Doch wie so oft, steckt auch hier der Teufel im Detail. Zunächst einmal fragt es sich, ob ein völliger Systemwechsel angestrebt werden oder ob nur eine geringere Anhebung des Preisniveaus durch direkte Subventionen für die schwächsten Betriebe (wie bisher schon für die Bergbauern!) sozial erträglich gemacht werden soll. Überlegungen der SPD und der Bundesregierung scheinen in die letztgenannte Richtung zu gehen⁸⁴⁾. Vor entspre-

chenden Schritten kann gar nicht genug gewarnt werden, denn es besteht bei einer solchen Vorgehensweise die akute Gefahr, daß sich die Kosten beider Systeme addieren, wenn nämlich die Agrarlobby sich als stark genug erweisen sollte, durch politischen Druck eine marktgerechtere Preispolitik zu verhindern. Ein weiteres Problem stellt die Frage dar, ob die direkten Subventionen eine Übergangsmaßnahme oder — wie in England vor seinem EG-Beitritt — eine Dauerregelung sein sollen. Bei einer Absenkung des Preisniveaus auf Weltmarktniveau käme wohl nur Letzteres in Betracht, wenn nicht nur die europäischen Spitzenbetriebe überleben sollen. Weder die SPD noch die Bundesregierung haben sich bezüglich der Dauer näher festgelegt, doch spricht einiges dafür, daß sie — wie eine Reihe von Experten — an eine Übergangslösung für die gegenwärtige Generation denken⁸⁵⁾. Ob im Falle eines vollen Systemwechsels eine Absenkung der Agrarpreise auf das Niveau von Weltmarkt- oder von EG-Gleichgewichtspreisen erfolgen sollte, ist ebenfalls umstritten. Die erstgenannte Lösung hätte den Nachteil sehr starker Produktionsrückgänge im EG-Bereich und damit einer Abhängigkeit der Versorgung Europas von den unberechenbaren Einflüssen auf dem Weltmarkt. Größer als das Interesse an der Produktion wäre für die europäischen Bauern das Interesse an möglichst hohen Einkommensübertragungen. Ein künstliches System mit neuen Ungerechtigkeiten wäre die Folge. All diese Nachteile wären bei der Zugrundelegung von EG-Gleichgewichtspreisen nicht gegeben. Direkte Subventionen könnten nunmehr zeitlich begrenzt zur Erreichung bestimmter sozialer Ziele eingesetzt und dann sukzessive abgebaut werden⁸⁶⁾. Wenn auch Einigkeit darüber besteht, daß Einkommensübertragungen produktneutral sein sollten, so bleibt doch die Frage offen, ob eine Personen- oder eine Flächenbindung der Zahlungen präferabel wäre. Bundesregierung und SPD scheinen, ebenso wie mehrere Experten, der personengebundenen Subventionierung den Vorzug zu geben, weil sie eine soziale Be-

Finanzspritzen für Landwirte. Die Bundesregierung legt Vorschläge für eine Agrarreform vor, in: FAZ, 23. 5. 1981.

⁸⁵⁾ Wie Anm. 84; zusätzlich Heinz Blüthmann, Anwalt der Verbraucher, in: DIE ZEIT, 27. 4. 1979.

⁸⁶⁾ Für eine Absenkung auf Weltmarktniveau vgl. u. a. Blüthmann, Anwalt der Verbraucher, a. a. O., der diese Haltung den „meisten Experten“, unter ihnen auch einige aus dem Bonner Agrarministerium, zuordnet. Für die Gegenmeinung s. etwa Krause (wie Anm. 83) und den Sachverständigenrat: Nur Agrarpreissenkung rettet Gemeinsamen Markt..., a. a. O. (Süddt. Zeitung, 21. 11. 1980).

⁸²⁾ Vgl. etwa: Weg mit den Chemikalien. Gerhardt Preuschen plädiert für den ökologischen Landbau, in: DIE ZEIT, 17. 10. 1980.

⁸³⁾ Vgl. dazu Kneißel, a. a. O., S. 13f; Krause, Den Bauern vernünftiger helfen, a. a. O. (FAZ, 11. 9. 1980); Krause, Warum Bauern einen Systemwechsel fürchten, a. a. O. (FAZ, 23. 9. 1980); Priebe, Agrarpolitik darf kein Sprengsatz sein, a. a. O. (FAZ, 22. 1. 1977); Blüthmann, Das Spiel mit der Angst, a. a. O. (DIE ZEIT, 25. 1. 1980).

⁸⁴⁾ Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 6f; vgl. Kneißel, a. a. O., S. 13 u. Anm. 81; Bonn erwägt

dürftigkeit zur Anspruchsvoraussetzung machen wollen⁸⁷⁾). Demgegenüber macht etwa Priebe darauf aufmerksam, daß eine solche Lösung dem Subventionsberechtigten jeden Leistungsanreiz nimmt, da er die Differenz zwischen seinem tatsächlich erzielten Einkommen und einem fixierten Mindesteinkommen vom Staat erhalte. Er plädiert daher für die weniger soziale, dafür aber ökonomisch sinnvollere Flächenbindung der Subventionen, die aber auch große Nachteile hätte⁸⁸⁾). Aus finanziellen Erwägungen sprechen sich Bundesregierung und SPD für eine Übernahme der direkten Einkommensübertragungen auf die nationalen Haushalte aus, wobei dafür Sorge getragen werden soll, daß eine neue Gießkannensubvention an alle Betriebe zur Kompensation geringerer Preiserhöhungen unterbunden wird. Der Vorschlag der SPD-Arbeitsgruppe, beim Nachweis besonderer Kostensteigerungen in einem Land generelle Subventionen zuzulassen, würde diese Bestimmung allerdings völlig aufweichen und zum Mißbrauch geradezu herausfordern⁸⁹⁾). Überhaupt wäre eine so weitgehende Nationalisierung des EG-Agrarmarktes eine eklatante Verletzung des Prinzips der Gemeinschaftssolidarität, die voll zu Lasten der schwächsten Mitgliedstaaten ginge. Sie kann allein aus diesem Grunde als echte Alternative nicht in Frage kommen.

Verständlicherweise macht der Bauernverband entschieden Front gegen jeden Systemwechsel in Richtung auf direkte Einkommensübertragungen. Er polemisiert scharf gegen die angebliche Absicht gewisser Kreise, die Bauern zu Almosen- und Sozialhilfeempfängern zu machen, „die bei jeder Haushaltsberatung Gefahr laufen, ins soziale und gesellschaftspolitische Abseits gestellt zu werden“⁹⁰⁾). Daß die Bauern auch heute weitgehend Kostgänger der Allgemeinheit sind, wird schamhaft verschwiegen. Ebenso wird bestritten, daß es den Vertretern des Konzepts der direkten Subventionen um mehr Hilfe für die Klein- und Mittelbetriebe gehe. Als „Beweis“ wird die neue Einkommensbesteuerung herangezogen, die angeblich „gerade die kleine-

ren und mittleren Betriebe erheblich stärker belastet“⁹¹⁾). Tatsächlich aber bleiben 75 % aller Betriebe von der ganzen Aktion unberührt, und das sind doch wohl die kleinen und mittleren Höfe. Wenn der Bauernverband — allen Fakten zum Trotz — behauptet, auch den Kleinbauern werde nur durch Preiserhöhungen geholfen⁹²⁾, so versucht er offenbar davon abzulenken, daß er letztlich Interessenpolitik für die großen und rentablen Höfe betreibt, denen die bisherige EG-Agrarpolitik zu erheblichen, durch das Konzept direkter Subventionen nunmehr in Frage gestellten Zusatzgewinnen verhalf.

6. Die Lösung über den Markt und flankierende Maßnahmen

Die bisher diskutierten Reformvorschläge zielten in der Regel darauf ab, einzelne Fehlentwicklungen im europäischen Marktordnungssystem zu korrigieren. Sie waren jedoch kaum geeignet, die Agrarpolitik insgesamt auf eine rationalere Basis zu stellen. Eine Ausnahme macht dabei nur die erwähnte Konzeption, die einen Systemwechsel in Richtung auf direkte Einkommensübertragungen bei gleichzeitiger Umstellung auf sich frei entwickelnde Marktpreise für Agrarprodukte anstrebt. Die entscheidende Änderung liegt dabei in der Herstellung des Marktgleichgewichts, während den direkten Subventionen ordnungspolitisch betrachtet nur eine flankierende Wirkung zukommt. Der marktwirtschaftliche Lösungsansatz soll nunmehr einmal systematisch darauf abgeklopft werden, was er für eine Reform des europäischen Agrarmarktes bieten kann.

Als erstes bleibt festzuhalten, daß sich mit dem Marktautomatismus ein allgemeines Prinzip anbietet, das geeignet ist, den Agrarmarkt herauszuführen aus dem ständigen und oft erbitterten Gerangel nationaler Interessen um den kleinsten Vorteil für die eigene Landwirtschaft. Die wesentlichen Marktdaten werden dann nicht mehr administrativ durch die Kompromisse im Ministerrat fixiert, sondern dem grenzüberschreitenden freien Spiel der Kräfte überlassen. Die zahllosen und hochkomplizierten Marktordnungen und Beihilferegeln für einzelne Produkte oder Produktgruppen werden überflüssig. Mit der Ent-

⁸⁷⁾ Bonn erwägt Finanzspritzen ..., a. a. O.; Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 6; Kneifel, a. a. O., S. 13f; Blüthmann, Das Spiel mit der Angst, a. a. O.

⁸⁸⁾ Priebe, a. a. O.

⁸⁹⁾ Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 6f; vgl. dazu ferner: Wolfgang Hoffmann, Heilige Kühe auf der Schlachtbank?, in: DIE ZEIT, 17. 10. 1980, S. 37; Bonn erwägt Finanzspritzen ..., a. a. O.

⁹⁰⁾ In ernster Sorge ..., in: DBK 4/1981, S. 124; s. ferner: Bei den Weisen nichts Neues, in: DBK 12/1980, S. 393.

⁹¹⁾ Schnieders, Das Vertrauen wiederherstellen a. a. O. (DBK 3/1981), S. 73.

⁹²⁾ A. a. O.; vgl. zur Haltung des Bauernverbandes auch Krause, Warum Bauern einen Systemwechsel fürchten, a. a. O.

bürokratisierung ist auch den längst nicht mehr übersehbaren Mißbrauchsmöglichkeiten weitgehend der Boden entzogen. Das europäische Marktordnungssystem wird also denkbar vereinfacht und auf drei wesentliche Punkte konzentriert: einen freien Verkehr mit Agrarprodukten zwischen den Mitgliedstaaten; eine einheitliche Agrarpolitik gegenüber Drittländern; eine gemeinsame Konzipierung und Finanzierung der notwendigen sozialen und strukturellen Maßnahmen auf dem Agrarsektor. Damit findet zum erstenmal eine wirkliche Integration der europäischen Landwirtschaft statt. Die natürlichen Standortvorteile kommen voll zur Geltung, ohne daß den Verbrauchern diese wohltätigen Effekte eines großen Marktes durch Dutzende von Ausnahmeregelungen heimlich wieder entzogen werden können. Ungewollte Überschüsse entstehen nicht länger, denn der Preismechanismus sorgt dafür, daß die Herstellung von Produkten, die im Übermaß angeboten werden, finanziell zunehmend unattraktiv wird. Unternehmerqualitäten sind damit in der Landwirtschaft wieder gefragt. Wer sich rechtzeitig auf die Marktbedürfnisse ausrichtet, kann gut verdienen; wer am Markt vorbeiproduziert, muß mit Gewinneinbußen rechnen. In einer marktwirtschaftlichen Agrarordnung ist es unmöglich, daß permanent falsche und sozialschädliche Signale gesetzt werden, wie das beispielsweise bei der EG-Milchmarktordnung der Fall ist, so daß sich eine Produktion, die betriebswirtschaftlich hochrentabel ist, volkswirtschaftlich als eine Katastrophe erweist. Die Lösung des Überschußproblems schließlich macht das europäische Dumping auf dem Weltmarkt überflüssig, entlastet also dritte Länder von unfairer Konkurrenz. Auch der Verbraucher hat einen starken Nutzen von einer Marktlösung. Er profitiert von einer Verlagerung der Produktion zu jenen Betrieben, die am rentabelsten wirtschaften, und vom Ausscheiden der Grenzproduzenten; er partizipiert voll an den entstehenden Produktivitätsgewinnen. Die sich aus der Konkurrenz der Erzeuger entwickelnden Gleichgewichtspreise können vom Verbraucher zweifellos als „angemessen“ im Sinne von Art. 39 des EG-Vertrages akzeptiert werden. Auf die Dauer reguliert der Markt auch das Einkommen der Landwirte zufriedenstellend. Seine Höhe wird allerdings stark davon abhängen, ob sich die Mobilität hin zum nichtlandwirtschaftlichen Sektor, vor allem im Gefolge des Generationenwechsels, vergrößert. Sollte der Beruf des Bauern für viele so attraktiv sein, daß sie selbst unter Einkommensverzichten bereit sind,

Landwirt zu bleiben oder zu werden, so läßt sich daraus keineswegs ein „Paritätsanspruch“ an die Allgemeinheit ableiten. Sie werden dann eben offensichtlich durch immaterielle Werte für ihren materiellen Verlust entschädigt, was im Wirtschaftsleben nichts Außergewöhnliches ist⁹³⁾.

Diese Darlegungen mögen auf den ersten Blick sehr theoretisch und praxisfern klingen, selbst wenn man berücksichtigt, daß gerade auf dem Agrarsektor die Voraussetzungen für das Funktionieren des marktwirtschaftlichen Gleichgewichtsmodells günstig sind, da die Vielzahl der Anbieter die Entstehung einer zum Mißbrauch verleitenden Marktmacht auch dann ausschließen würde, wenn der wünschenswerte Trend zu großen Erzeugergemeinschaften sich verstärken sollte. Niemand wird indes behaupten wollen, daß man das „reine Modell“ quasi durch einen Federstrich von heute auf morgen in die Praxis umsetzen könnte. Eine entsprechende Systemänderung, deren große Vorzüge oben dargelegt wurden, ist an zahlreiche Voraussetzungen gebunden, deren Realisierbarkeit nunmehr untersucht werden soll.

Für eine Reihe von Produkten, die bisher nur wenig dem Dirigismus der EG-Bürokratie ausgesetzt waren, wäre eine Umstellung auf die Marktgegebenheiten nahezu problemlos und könnte deshalb sehr rasch erfolgen. Erzeugnisse hingegen, in deren Bereich stärkere Eingriffe, etwa in Form erheblicher Beihilfen oder gar Marktinterventionen, getätigt wurden, in denen aber noch nicht regelmäßig Überschüsse produziert werden, dürften erst nach einer gewissen Übergangszeit, die für gezielte Anpassungsmaßnahmen genutzt werden müßte, dem freien Spiel der Kräfte ausgesetzt werden. Die eigentlichen Problemfälle sind die notorischen Überschußprodukte, von denen hier paradigmatisch auf die Milcherzeugnisse eingegangen werden soll. Würden die Überschüsse auf diesem Sektor, die z. Zt. bei über 20 % liegen dürften, ungehindert auf den Markt gelangen, so würden die Preise ins Bodenlose fallen; der Ruin zahlreicher Betriebe wäre die Folge, und zwar keineswegs nur solcher, auf deren Verbleiben am Markt man auf Dauer verzichten könnte. Eine solche Schocktherapie wäre ökonomisch verfehlt, da sie

⁹³⁾ Bei einer marktwirtschaftlich orientierten Landwirtschaft könnte auch der Währungsausgleich entfallen. Schließlich werden andere Wirtschaftsbereiche mit dem Phänomen sich ändernder Wechselkurse auch fertig, die niemals einer Seite nur Voroder Nachteile bringen. Zum Gesamtproblem vgl. Kneißel, a. a. O., S. 101.

wertvolle Ressourcen vernichten müßte; sie wäre politisch unverantwortlich, da sie zu stärksten Widerständen der betroffenen Bauern führen müßte; sie wäre aber auch moralisch unververtretbar, da die Milchproduzenten sich auf einen Vertrauensschutz gegenüber einer Politik berufen können, die ihnen jahrelang die falschen Signale setzte und die sie damit faktisch zur Überschußproduktion veranlaßte. Ein Wandel kann hier realistischerweise nur langfristig angestrebt werden, wobei, wie bei allen anderen Produkten auch, eindeutige Signale in Form fester Zeitpläne zu setzen sind⁹⁴). Für den Milchsektor könnten diese etwa so aussehen: Fünf Jahre lang werden die Milchpreise noch jährlich um etwa die halbe Inflationsrate erhöht. Dann bleibt der Preis nominal unverändert stehen, solange, bis sich ein echter Marktpreis einpendelt. Dann erst kann auch der Staat aus seiner Interventionspflicht entlassen werden. Betriebe, die glauben, auf die Dauer nicht mit den sich abzeichnenden Marktpreisen auszukommen, können ihre Produktion in Ruhe auslaufen lassen, wobei sie unter Verzicht auf nennenswerte Neuinvestitionen auf dem Milchsektor gegebenenfalls noch jahrelang rentabel arbeiten können. Flankierend sollten allerdings starke und wirksame Anreize zur Aufgabe der Milchproduktion geschaffen werden, wobei u. U. an Abschlichtaktionen gemäß den Vorschlägen von Hantelmann und Wolfram zu denken wäre, deren Kosten man allerdings kaum den Erzeugern von Milch aufbürden könnte⁹⁵). Die Investitionshilfen, die heute ziemlich wahllos selbst für den Überschußbereich gewährt werden, müßten gezielt zur Herstellung des Marktgleichgewichts eingesetzt werden. Wer also die Milchproduktion aufgibt, dem sollte bei der Umstellung seines Betriebs wirkungsvoll geholfen werden. Abgesehen von solchen einmaligen Zuwendungen zur Förderung einer marktgerechten Produktion sollte es keine heruntersubventionierten Kredite für die Landwirtschaft mehr geben, da diese letztlich nur zur Fehlleitung von Kapital führen und mehr Geld in den Agrarsektor hineinpumpen, als dort nach strengen Rentabilitäts Gesichtspunkten benötigt wird⁹⁶).

⁹⁴) Vgl. dazu Klaus Peter Krause, Was wir hier erleben, ist eine kalte Revolution, in: FAZ, 11. 10. 1980.

⁹⁵) S. o., S. 30 f.

⁹⁶) Eine Folge hiervon ist beispielsweise die Anschaffung nicht ausgelasteter Maschinen. Aus Gründen der Startgleichheit müßten solche Subventionen in sämtlichen EG-Staaten abgeschafft werden.

Bei der Umstellung von Milchbetrieben auf andere Produktionen könnte möglicherweise auch die ökologische Landwirtschaft eine zunehmende Rolle spielen. Da der Trend zu „natürlichen“ Lebensmitteln ungebrochen ist und der Verbraucher durchaus bereit ist, hierfür nicht unerhebliche Aufschläge zu zahlen, ist davon auszugehen, daß eine entsprechende Produktion durchaus rentabel ist⁹⁷). Offensichtlich ist das Angebot in dieser Richtung noch äußerst unzureichend. Aus diesem Grunde wäre es sicher eine lohnenswerte Aufgabe, Starthilfen für einige Großversuche auf dem Gebiet des Öko-Landbaus und der Öko-Tierzucht zu leisten, vor allem aber den Aufbau entsprechender Verteilernetze zu fördern feste Normen für eine Öko-Produktion zu entwickeln und ein Kontrollsystem für deren Einhaltung einzurichten⁹⁸). Dabei kämen nicht nur die unvermeidlichen Produktivitätseinbußen der Öko-Betriebe dem Ziel einer Beseitigung der Überschüsse auf dem europäischen Agrarmarkt entgegen. Die Erfolge oder Mißerfolge der ökologischen Produktionsweise könnten dem Gesetzgeber wertvolle Hinweise vermitteln, welche Auflagen dem gesamten Agrarbereich hinsichtlich der Grenzwerte chemischer Schadstoffe in Nahrungsmitteln zugemutet werden können. Daß es hier einer erheblichen Verschärfung des geltenden Rechts und einer Intensivierung der Kontrollmaßnahmen dringend bedarf, ist — zumindest außerhalb der unmittelbar betroffenen Interessentenkreise — heute weitgehend unbestritten⁹⁹).

Geht man einmal davon aus, daß eine europaweite Umstellung auf einen marktwirtschaftlich organisierten Agrarmarkt ohne größeren

⁹⁷) Vgl. Mayer-Tasch, a. a. O., S. 12 f.

⁹⁸) Auch hierbei sollte es sich nur um eine Starthilfe handeln.

⁹⁹) Vgl. zur Reaktion des Bauernverbandes: Klaus Broichhausen, Die Bauern begehren auf: Wir lassen uns nicht unterpfügen, in: FAZ, 28. 3. 1981, wo über Heeremans Rede auf der Bonner Bauerndemonstration berichtet wird: „Die Bauern hätten es satt, sich von Umwelt- und Naturschützern verteufeln zu lassen. Opportunistisch liefern viele Politiker sogar hinter solchen Grünen her, die freie Rennstrecken für Lurche forderten. Die Landwirtschaft brauche nicht von Außenseitern zu lernen, wie sie pfleglich mit der Natur umgehe und verantwortungsvoll Nahrungsmittel produziere.“ Ähnlich in: „Für Beibehaltung der Landschaftsklausel. Entschließung des Präsidiums des Deutschen Bauernverbandes“, in: DBK 5/1981, S. 147. Hier ist u. a. von der „stets von neuem künstlich wiederbelebte(n) öffentliche(n) Diskussion über die angeblichen Gefahren der bäuerlich betriebenen modernen landwirtschaftlichen Bodennutzung für Natur und Landschaft“ die Rede.

Schaden für die Landwirtschaft als Wirtschaftszweig möglich und auch volkswirtschaftlich sinnvoll ist, so bleibt immer noch die Frage nach den sozialen Folgen einer solchen Maßnahme. Daß sich der Druck auf die Grenzbetriebe, die Produktion aufzugeben, verstärken würde, darf als sicher vorausgesetzt werden. In der Bundesrepublik würde besonders das in den Agrarberichten ausgewiesene einkommensschwächste Viertel der Vollerwerbsbetriebe Einbußen, und seien sie nur vorübergehend, nicht mehr verkraften können. Doch schon in der gegenwärtigen Situation ist der Masse dieser Betriebe ökonomisch nicht mehr zu helfen. Für sie kommen so oder so nur noch soziale Maßnahmen in Betracht, und zwar zusätzlich zu den bereits heute praktizierten, die im wesentlichen einer Einbeziehung der Landwirtschaft in das soziale Netz dienen. Es wäre etwa an einen Ausbau der Landabgaberenten, an Aufgabepremien und an verbesserte Umschulungsprogramme zu denken. Doch all das reicht noch nicht aus. Hinzukommen müssen für eine längere Übergangszeit direkte Einkommensübertragungen, die den Betriebsinhabern ein Mindesteinkommen sichern¹⁰⁰⁾. Diese sind allerdings nur unter der Bedingung sinnvoll, daß sie eindeutig auf die gegenwärtige Generation von Betriebsinhabern beschränkt bleiben und sich nicht zu Dauersubventionen entwickeln. Sie dürfen ferner keine Höhe erreichen, die einen Berufswechsel der betroffenen Landwirte von vornherein unattraktiv macht. Vor allem aber sind sie nur zu verantworten, wenn wirklich ein konsequenter Systemwechsel hin zur Marktwirtschaft erfolgt; sonst würden sie die Misere der Agrarpolitik nur noch vergrößern.

Wie aus dem Gesagten bereits deutlich wird, muß der strukturelle Wandlungsprozeß in der Landwirtschaft auch in Zukunft weitergehen. Wo der optimale Einsatz von Menschen und technischem Fortschritt noch nicht erreicht ist, werden auch fernerhin Arbeitskräfte aus dem Agrarsektor ausscheiden. Optimierung aber ist keinesfalls gleichzusetzen mit Monokulturen, mit verantwortungslosem Chemikalieneinsatz, mit der Aufzucht kranker, degenerierter Tiere in fließbandähnlicher Massenproduktion. Die Allgemeinheit hat es in der Hand, hier im Sinne des Landschafts-, Umwelt- und Verbraucherschutzes feste Normen zu setzen. Optimierung kann, je nach den speziellen Bedingungen eines Betriebes (wie etwa Klima, Standort oder Betriebsgröße), ganz verschiedene Formen annehmen. Sie mag einmal

in der Spezialisierung bestehen, ein andermal in der kostensparenden Kooperation auf dem Maschinensektor, dann wieder in der Wahrnehmung von Direktvermarktungschancen oder im Anschluß an eine Erzeugergemeinschaft, u. U. aber auch in der Extensivierung der Produktion und im Übergang zur Nebenerwerbslandwirtschaft¹⁰¹⁾. Gefragt sind vor allem Flexibilität und eine schnelle Reaktion auf die sich wandelnden Bedürfnisse des Marktes. Während in gesunden Branchen dieser Anpassungsprozeß von selbst funktioniert, sind auf dem durch eine lange protektionistische Tradition dem Markt entwöhnten Agrarsektor erhebliche strukturelle Hilfsmaßnahmen nötig, um überlebensfähige Betriebe dort, wo sie nicht schon vorhanden sind, zu schaffen und um sie auf eine solide Basis zu stellen. Während die Sozialpolitik dem notwendigen Abgang aus der Landwirtschaft die Härte nehmen soll, fällt der Strukturpolitik die Aufgabe zu, den überlebensfähigen Teil der Landwirtschaft, soweit er sich nicht von sich aus der neuen Lage anpassen kann, nachhaltig zu sanieren, so daß er in Zukunft auf Dauersubventionierung verzichten kann. Neben einmaligen betrieblichen Investitionshilfen wird vor allem die Flurbereinigung auch weiterhin eine bedeutende Rolle spielen müssen. Ansonsten aber dürfte sich das Schwergewicht verlagern auf Starthilfen zur Verbesserung der Marktstruktur, zur Lagerhaltung als Maßnahme gegen kurzfristige Preisschwankungen, zum Aufbau eines funktionierenden Systems der Marktbeobachtung, zur Verbesserung des Beratungswesens, zur Schaffung von Überwachungsstellen für die Qualitätskontrolle, etc.¹⁰²⁾. Die hier angedeuteten Aufgaben sollten allerdings letztendlich von den Erzeugern selbst wahrgenommen werden.

Da die sozial- und strukturpolitischen Maßnahmen zur Sanierung der Landwirtschaft in hohem Maße die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe beeinflussen, müssen sie im wesentlichen auf europäischer Ebene erfolgen. Das bedeutet, daß der EG-Agrarhaushalt, der bisher nur 3,6 % der Mittel für solche Zwecke zur Verfügung stellt, entschieden nach dieser Richtung hin verlagert werden muß. Gefordert ist in diesem Zusammenhang auch die allgemeine, d. h. alle Wirtschaftsbereiche übergreifende Struktur- und Regionalpolitik, die in der EG bisher zu kurz gekommen ist. Sie hat, besonders in den benachteiligten Gebieten, dafür zu sorgen, daß für die aus der Landwirt-

¹⁰¹⁾ Zu letzterem vgl. Priebe, a. a. O.

¹⁰²⁾ Vgl. u. a. Kneißel, a. a. O., S. 14.

¹⁰⁰⁾ S. o., S. 35.

schaft Ausscheidenden alternative Arbeitsplätze zur Verfügung stehen¹⁰³). Das oft gehörte Argument, in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sollte die Freisetzung von Arbeitskräften selbst dort, wo sie nicht mehr sinnvoll beschäftigt sind, tunlichst vermieden werden, ist kurzichtig. Branchen, die Überkapazitäten mit sich herumschleppen und fällige Rationalisierungsmaßnahmen aus beschäftigungspolitischen Gründen nicht durchführen, fallen letztlich der Allgemeinheit zur Last. Ein hervorragendes Beispiel hierfür bietet die europäische Stahlindustrie¹⁰⁴). Weitaus sinnvoller als die Zahlung unproduktiver Erhaltungssubventionen für marode Wirtschaftszweige ist in jedem Falle die Förderung zukunftsträchtiger Investitionen zur Festigung der technologischen Spitzenstellung der EG-Staaten auf dem Weltmarkt. In Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs mag man sich beides nebeneinander leisten können; in Zeiten der Stagnation und der knappen Haushaltsmittel hingegen müssen klare Präferenzen gesetzt werden. Auch aus diesem Grunde sind die EG-Staaten gezwungen, dafür zu sorgen, daß die Landwirtschaft nicht länger ein Faß ohne Boden bleibt.

Nachdem nun gezeigt worden ist, daß die marktwirtschaftliche Lösung die einzige ist, die die Agrarpolitik auf eine solide und von Dauersubventionen unabhängige Basis zu stellen vermag, und nachdem ferner geklärt ist, daß die Vorbedingungen für eine entsprechende Reform durch Maßnahmen der Struktur-, der Sozial- und der Regionalpolitik durchaus geschaffen werden können, bleiben nunmehr noch zwei weitere Fragen zu klären.

Zunächst einmal geht es um die Drittländerproblematik. Wenn bisher die Rede von EG-Gleichgewichtspreisen war, so heißt das, daß der Gemeinsame Markt sich auch nach einer Systemänderung in der Agrarpolitik durch Zölle und Abschöpfungen vom Weltmarkt abgrenzen und nur innerhalb des eigenen Bereichs volle Freiheit für die Verlagerung von Produktionsstandorten und für den Fluß der Warenströme garantieren würde. Sache der Außenhandelspolitik wäre es, Importware so in den EG-Bereich zu schleusen, daß dort weder ein Preisdruck durch Importe noch eine

künstliche Verknappung des Angebots durch Importbeschränkungen entstünde. Die Einfuhr von Agrarprodukten, die mit EG-Erzeugnissen konkurrieren, ist bereits soweit zurückgegangen, daß im Interesse einer allgemeinen Handelsfreiheit eine stärkere Marktöffnung angezeigt erscheint. Zur Orientierung der eigenen Produzenten sollte für die verschiedenen Güter eine Import-Mindestquote fixiert werden, sobald die Überschüsse erst einmal abgebaut sind. Große Absatzchancen aber dürften den Drittländern bei den wichtigsten EG-Produkten kaum eingeräumt werden. Eine Änderung im System der europäischen Agrarpolitik in dem beschriebenen Sinne hätte für sie aber zumindest den Vorteil, daß ihnen die Weltmarktpreise nicht mehr durch ein Dumping mit EG-Überschußprodukten verdorben würden¹⁰⁵).

Das zweite Problem kreist um die Funktion des Bauern als Natur- und Landschaftsschützer. Darf man, so wird gelegentlich gefragt, einen Wirtschaftszweig dem harten Wettbewerb aussetzen, der der Gemeinschaft bedeutende Wohlfahrtsleistungen kostenlos erbringt? So allgemein ist die Frage sicher falsch gestellt, denn außer der Agrarlobby wird kaum jemand behaupten wollen, daß der Landbau per se Natur- und Landschaftspflege darstelle und dafür gesondert entschädigt werden müsse¹⁰⁶). Der Bauer ist Unternehmer, der seinen Lebensunterhalt verdienen will, und kann als solcher sehr wohl mit dem Natur- und Landschaftsschutz in Konflikt geraten, so etwa bei der Flurbereinigung, bei der Trockenlegung von Feuchtgebieten, bei der Verwendung von Herbiziden oder der Überdüngung des Bodens. Die Frage einer Entlohnung für ökologische Leistungen an die Allgemeinheit stellt sich ernsthaft wohl nur, wenn Grenzbetriebe in landschaftlich reizvollen Gebieten nach rein ökonomischen Gesichtspunkten zum Aufgeben gezwungen wären, wenn ihnen nicht besondere Hilfe zuteil würde. Entsprechende Überlegungen führten zu dem größtenteils von der EG finanzierten Bergbauernprogramm. Dieses besteht im wesentlichen aus der sog. Ausgleichszulage, die insofern eine bedenkliche Tendenz hat, als Landwirten

¹⁰³) S. die Vorschläge der SPD-Arbeitsgruppe, a. a. O., S. 4, und das Interview mit dem sozialdemokratischen hessischen Landwirtschaftsminister Karl Schneider: Agrarpreise einfrieren, in: DIE ZEIT, 10. 4. 1981.

¹⁰⁴) Vgl. Heinz Stadtmann, Ob die EG die neuen Belastungsproben übersteht, ist fraglich, in: FAZ, 16. 2. 1981.

¹⁰⁵) Vgl. dazu Kneißel, a. a. O., S. 14, und: Nur Agrarpreissenkung rettet den Gemeinsamen Markt, a. a. O.

¹⁰⁶) S. o. Anm. 99, ferner zur Gesamtproblematik, dargelegt am Beispiel der Forstwirtschaft: Auf dem Holzweg bleiben, in: FAZ, 21. 2. 1981. Zum folgenden s. auch Agrarbericht 1981, S. 68, und Horst Bieber, Alle reden vom Umweltschutz ..., in: DIE ZEIT, 9. 1. 1981.

bestimmter Regionen allein für die Aufrechterhaltung der Produktion globale Subventionen zufließen, ohne daß im einzelnen geprüft wird, was sie tatsächlich für den Natur- und Landschaftsschutz leisten. Ein solcher Automatismus ist auf die Dauer kaum vertretbar, da er letztlich zu unerfüllbaren Ansprüchen führen müßte¹⁰⁷⁾. Landschafts- und Naturschutz müssen vielmehr unabhängig von landwirtschaftlichen Interessen definiert und, wenn die Allgemeinheit hierfür zahlt, so preiswert wie möglich durchgeführt werden. Der Bergbauer wäre dann nicht automatisch ein bezahlter Landschaftsschützer, sondern nur dann, wenn er bestimmte Leistungen, quasi im Nebenverdienst, erbringt, die im Falle seiner Betriebsaufgabe gegebenenfalls von anderer Seite, etwa der Forstverwaltung, erbracht werden müßten. Menschen nur dafür zu subventionieren, daß sie in bestimmten Gebieten wohnen bleiben, also deren „Entleerung“ verhindern¹⁰⁸⁾, ist ohnehin sinnlos, weil hierfür in

Kürze Summen erforderlich wären, die faktisch nicht aufzubringen sind. Eine Unterstützung im bisherigen Ausmaß aber kann die Abwanderung nicht ernsthaft aufhalten und sollte deshalb getrost als das bezeichnet werden, was sie ist: eine soziale Hilfe an Leute, die sie nötig brauchen. Mit Natur- und Landschaftsschutz hat das wenig zu tun. Dieser sollte, um die Kategorien sorgfältig auseinanderzuhalten, ebenso wie der Verbraucherschutz vor chemisch verseuchten Lebensmitteln, nicht in die Kompetenz von Ministerien fallen, die sich in erster Linie als Interessenwahrer eines Wirtschaftszweiges, hier der Landwirtschaft, definieren. Wahrscheinlich wäre es angesichts der zunehmenden Bedeutung dieser Fragen an der Zeit, europaweit eigene Ministerien für Umwelt- und Verbraucherschutz zu schaffen und sie mit weitreichenden Kompetenzen auszustatten, die ihnen auch mächtigen Interessengruppen gegenüber eine Durchsetzungschance geben¹⁰⁹⁾.

IV. Fazit

Die Untersuchung hat ergeben, daß die Krise der europäischen Agrarpolitik nur durch einen *entschlossenen Systemwechsel hin zu einer marktwirtschaftlichen Lösung auf eine für alle Teile befriedigende Weise überwunden werden kann*. Allein die Einigung auf ein allgemein anerkanntes, objektivierbares Prinzip kann aus der Sackgasse herausführen, in die die EG-Politik geraten ist. Dieses Prinzip kann nach Lage der Dinge nur der Marktmechanis-

mus darstellen, der es gestatten würde, von jener unheilvollen, irrationalen und nicht länger finanzierbaren Politik der Summierung nationaler Einzelinteressen abzurücken, die die politisch wünschenswerte Erweiterung der EG finanzpolitisch zu einer Schreckvision werden läßt¹¹⁰⁾. Auch aus nationaler Sicht stellt eine marktwirtschaftlich organisierte Agrarpolitik ein faires Lösungsangebot dar, da die einzelnen Mitgliedstaaten ihre natürlichen Vorteile am Markt voll auspielen könnten: die Bundesrepublik, England, Dänemark und die Beneluxstaaten den hohen Technisierungsgrad, die gute Kapitalausstattung und teilweise die Verbrauchernähe, Frankreich seine großen Produktionsreserven und partiell seine klimatische Begünstigung, die südlichen Länder ebenfalls die Klimavorzüge und — zusammen mit Irland — die billigen Arbeitskräfte. Letztlich aber zählt für die Marktlösung auch das Argument, das jüngst der Sachverständigenrat mit Nachdruck in die Debatte warf: Es gibt keinen vernünftigen Grund, um der Landwirtschaft auf Dauer eine Sonderbehandlung ge-

¹⁰⁷⁾ Vgl.: Zweifel an der Bergbauernhilfe. Europäischer Rechnungshof kritisiert Sonderhilfen, in: FAZ, 16. 5. 1981. Zu einem entsprechenden Subventionsautomatismus neigen vor allem auch Sozialdemokraten. Vgl.: Agrarpreise einfrieren, a. a. O.: „Es wäre gut und vernünftig, hier den ökologischen Beitrag, der auf dem Lande geleistet wird, künftig stärker in die Leistungen des Staates mit einzubeziehen. Das ist keine Einkommensübertragung, wie ich meine, sondern eine Entlohnung für Arbeit für die Gemeinschaft.“ (Karl Schneider); ähnlich auch Nikolaus Piper, EG-Agrarmarkt: Nachdenken über Sicco Mansholt, in: Vorwärts, 12. 6. 1980, S. 4f.

¹⁰⁸⁾ Vgl. Josef Ertl, Direkte Subventionen für die Bauern?, in: FAZ, 21. 9. 1972, und: Agrarpreise einfrieren, a. a. O.

¹⁰⁹⁾ S. o. Anm. 99 und speziell Christian Schütze, Naturschutz in den falschen Händen. Ökologen bestreiten dem Landwirtschaftsminister Kompetenz und Zuständigkeit, in: Süddt. Zeitung, 30. 10. 1980; Hermann Stifter, Im FDP-Streit um den Naturschutz mußte der Landwirtschaftsminister nachgeben. Flurschaden beim Ertl Sepp, in: Vorwärts, 6. 11. 1980, S. 6; Dörte von Westernhagen, Die Bauern sind zornig. Naturschutz gegen die Interessen der Landwirte, in: DIE ZEIT, 10. 4. 1981.

¹¹⁰⁾ In diesem Gerangel möchte jeder das abbauen, was ihn selbst nicht betrifft. So sprach sich Josef Ertl für den Abbau der Beihilfen für Mittelmeerprodukte aus, da sonst durch die Beitritte von Spanien und Portugal eine neue Schwemme ausgelöst werde. Die Milch blieb für ihn allerdings sakrosankt. Vgl. Josef Ertl, Die Bauern müssen Opfer bringen, in: FAZ, 15. 1. 1981.

genüber anderen Wirtschaftszweigen zukommen zu lassen und den Bauern größere einkommenspolitische Garantien einzuräumen als den übrigen Bevölkerungsgruppen¹¹¹⁾). Die Landwirtschaft als Wirtschaftszweig kann auch unter marktwirtschaftlichen Bedingungen gut leben, allerdings nicht mehr unter ei-

ner protektionistischen Käseglocke, die gerade den rentabelsten Betrieben leistungsunabhängige Zusatzgewinne auf Kosten der Allgemeinheit sichert. Wenn Europa nicht an der Landwirtschaft scheitern soll, ist es höchste Zeit, die Reform des Agrarmarktes entschlossen in Angriff zu nehmen.

Replik auf die nachfolgende Stellungnahme des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

Der Autor des vorliegenden Beitrags freut sich, daß das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten eine Auseinandersetzung mit seinen Gedankengängen nicht gescheut hat. Es stimmt ihn optimistisch, daß ihm — trotz aller Kritik — vom Ministerium bestätigt wird, daß er mit der Richtung seiner Lösungsvorschläge weitgehend auf jener Linie liegt, die die Bundesregierung im Rahmen der EG zu verfolgen gedenkt. Das verdient um so mehr Beachtung, als der Verfasser keinen Zweifel daran gelassen hat, daß seiner Meinung nach die Krise des Agrarmarktes nur durch die Abschaffung des künstlichen Marktordnungssystems und den Übergang zu marktwirtschaftlichen Verhältnissen nachhaltig überwunden werden kann.

Obwohl die Stellungnahme des Ministeriums teilweise nur ergänzenden Charakter trägt, enthält sie doch einige Bemerkungen, die der Richtigstellung bedürfen:

Ob die teilweise bewußt pointiert gehaltenen Ausführungen zur „Bestandsaufnahme“ und speziell die Bemerkungen zum Agrarbericht der Sachinformation dienlich sind oder nicht, kann getrost dem Urteil des Lesers überlassen bleiben. Bemerkte sei nur, daß die angeblich unkritisch übernommenen „journalistischen Werturteile“ keineswegs von sachkundigen Provinzredakteuren stammen, sondern von ausgewiesenen Fachleuten aus den Wirtschaftsredaktionen der angesehensten Tages- bzw. Wochenzeitungen. Was Klaus Peter Krauses Vorwurf der „Mogelei“ mit unterschiedlichen Schwellengrößen angeht, so liegt

ihm zweifellos nicht die unterstellte Verwechslung zugrunde, sondern die berechtigte Kritik an der Tatsache, daß die „Vollerwerbsbetriebe“ im Agrarbericht künstlich anders definiert werden als die „entwicklungsfähigen Betriebe“ nach dem staatlichen Förderungsprogramm. Ist es nicht absurd, daß der Agrarbericht auch solche Höfe als „Vollerwerbsbetriebe“, die ja die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten sollen, bezeichnet, die nach dem Urteil fiziellen Agrarpolitik des Ministeriums nicht mehr entwicklungsfähig sind?

Wenn auch der Vorwurf, die einkommens- und sozialpolitische Komponente der Agrarpolitik nicht ausreichend berücksichtigt zu haben, sich seltsamerweise nur auf den ersten Teil des Beitrags bezieht, so muß ihm doch entschieden widersprochen werden. Der Autor hofft, auch in der „Bestandsaufnahme“ keinen Zweifel daran gelassen zu haben, daß er die Wirtschafts-, Sozial- und Einkommenspolitik im Bereich der Landwirtschaft als ein untrennbares Ganzes betrachtet. Auch die These, es bestehe ein Widerspruch darin, einerseits die Benachteiligung der kleinen Betriebe in der EG zu kritisieren, andererseits aber Strukturwandlungen zu propagieren, die sich negativ auf deren Einkommenslage auswirken müßten, vermag in keiner Weise zu überzeugen. Wie eine aufmerksame Lektüre des Beitrags deutlich macht, soll als Ziel ein Strukturwandel angestrebt werden, in dessen Verlauf die zu kleinen oder gar Kümmerbetriebe weitgehend aufgestockt oder zusammengelegt werden, so daß sie zumindest einer Vollerwerbskraft eine gesicherte Existenz und das heißt ein mit anderen Berufsgruppen vergleichbares Einkommen sichern können. Ebenso deutlich wurde gesagt, daß die nicht sanierungsfähigen Betriebe langfristig — und möglichst mit dem Generationenwechsel — aus der Produktion

¹¹¹⁾ Vgl.: „Keine Extrawurst für die Landwirtschaft“. Verbrauchergemeinschaft fordert strikten Abbau bäuerlicher Einkommensgarantien, in: Süddt. Zeitung, 3. 12. 1980, und: Nur Agrarpreissenkung rettet Gemeinsamen Markt. Sachverständigenrat plädiert für rigorosen Abbau der Preisgarantien für Landwirte, a. a. O.

ausscheiden sollten. Der notwendigen sozialen Absicherung dieses Prozesses (u. a. durch direkte Einkommenssubventionen für die heutige Generation) wurde ein breiter Raum gewidmet. Die Frage, wohin die Agrarproduktion bei der heutigen Marktlage denn noch ausweichen sollte, ist so sicher falsch gestellt. Wenn die in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte wirklich nur durch Überschußproduktion ausgelastet werden können, dann ist dieser Arbeitskräftebesatz eben zu hoch.

Mit Aufmerksamkeit sollte zur Kenntnis genommen werden, wie stark sich das Ministerium bemüht, die Kritik des Verfassers an den im Beitrag wiedergegebenen unhaltbaren Aussagen des Bauernverbandes zu relativieren. Rein inhaltlich ist dazu zu bemerken, daß hat, das zugrunde liegende Zahlenmaterial kritisch zu überprüfen. Es wurde vielmehr mit den Angaben der Agrarberichte 1980 und 1981 detailliert verglichen; allein auf diesem Vergleich und auf den herausgearbeiteten logischen Widersprüchen in den analysierten

DBK-Artikeln beruhen die gezogenen Schlußfolgerungen. Die in diesem Zusammenhang gemachten Unterstellungen sind daher unverständlich. Bezeichnend aber ist die Tatsache, daß sich das Ministerium bemüßigt fühlt, hier offiziell, wenn auch mit unzureichenden Argumenten, einem angegriffenen Interessenverband beizuspringen. Besser hätte die These von den engen Verbindungen zwischen Agrarlobby und Agrarbürokratie gar nicht belegt werden können. Auf der gleichen Linie liegt die offenkundige Absicht, bestimmte Wissenschaftler in Schutz zu nehmen. Natürlich ist auch dem Verfasser bekannt, daß sich weder das Ministerium noch sein wissenschaftlicher Beirat bisher für Mengenkontingentierungen außerhalb der Zuckerproduktion ausgesprochen haben. Werden mit dieser Feststellung aber wirklich frühere Äußerungen der Professoren Meinhold und Weinschenk irrelevant, *nur* weil sie beide Mitglieder dieses Gremiums sind?

Mannheim, den 12. 8. 1981

Horst-A. Kukuck

Stellungnahme zum Aufsatz von Horst-Albert Kukuck: „EG-Agrarpolitik: Kurswechsel oder Bankrott“

Horst-Albert Kukuck beschäftigt sich überaus kritisch mit der EG-Agrarpolitik. Kritik kann hilfreich sein. Die einseitige Sicht in einigen Passagen der Einführung und Bestandsaufnahme, insbesondere die Anmerkungen zum Agrarbericht, noch dazu in salopp überzogene Formulierungen verpackt, dienen jedoch nicht der sachlichen Information und Diskussion.

Wenn man die Sünden der Agrarpolitik wider die Marktwirtschaft — z. T. mit Recht — beklagt, sollte man zugleich auch die einkommens- und sozialpolitischen Erfordernisse nennen, die bei der Gestaltung der Agrarpolitik ebenfalls beachtet werden müssen. Diese Erfordernisse sieht der Autor zwar, wie sich weiter hinten in seiner Darstellung der Lösungsvorschläge zeigt. Damit identifiziert er sich auch z. T. und liegt darin, was die große Richtung angeht, weitgehend auf der Linie der Bundesregierung. Vorn jedoch, bei der Bestandsaufnahme, stützt er sein Urteil nur auf einige von ihm ausgewählte Aspekte und relativiert diese nicht durch sozial-, aber auch regional-, gesellschafts- und europapolitische Überlegungen, deren größere Zusammenhänge und Zwänge essentiell für die Konstruktion des agrarpolitischen Systems und die Einführung einzelner kritisierter Maßnahmen gewesen sind. Der Autor argumentiert auch nicht widerspruchsfrei. Zum Beispiel bemängelt er die Benachteiligung kleinerer Betriebe durch die Marktordnungen der EG, während auf der anderen Seite ein Befolgen seiner Kritik einen tiefgreifenden Strukturwandel und entsprechend negative Einkommenswirkungen gerade für diese Landwirte bedeuten würde. Er übernimmt zudem unkritisch journalistische Werturteile zu Details des Agrarberichts, die er durch eigene, meist sehr gewagte Interpretationen der Unterlagen mehr in Frage stellt als bestätigt.

Zu den Ausführungen des Autors im einzelnen einige Anmerkungen:

Anmerkungen zu Seite 21 ff. — Die Einkommenslage der Landwirtschaft.

Erstens:

Das LwG fordert in § 1 nicht die Beseitigung der Einkommensdisparität; die Landwirtschaft

soll vielmehr *in den Stand gesetzt* werden, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen. Damit soll gleichzeitig die soziale Lage der in der Landwirtschaft tätigen Menschen an die vergleichbarer Berufsgruppen angeglichen werden. Dies kann *nicht* als Einkommensgarantie interpretiert werden.

Zweitens:

Die methodischen Probleme des Einkommensvergleichs, auch der Vergleichsrechnung nach § 4 LwG, sind ebenso alt wie der Agrarbericht und werden jährlich im Agrarbericht ausführlich dargestellt. Sie sind weitgehend mit dem Gesetzestext vorgegeben, und zwar sowohl im Hinblick auf die objektiv nicht zu beantwortende Frage nach der Abgrenzung der Betriebe, die die wirtschaftliche Existenz einer bäuerlichen Familie nachhaltig gewährleisten, wie auch hinsichtlich der methodischen Durchführung.

Entsprechend § 2 LwG, der die umfassende Darstellung der Lage der Landwirtschaft fordert, wird im Agrarbericht schon seit Jahren keine durchschnittliche Disparität mehr ausgewiesen. Vielmehr werden auch die Ergebnisse der Vergleichsrechnung differenziert nach Betriebsformen und Größenklassen dargestellt. So ergibt sich ein wesentlich zutreffenderes Bild der unterschiedlichen Verhältnisse, und es ist zudem möglich, die Gruppen speziell im Hinblick auf die jeweilige Fragestellung abzugrenzen. Der abwegige Vorwurf der Mogelei beruht offenbar auf einer Verwechslung der nach dem einzelbetrieblichen Förderungsprogramm entwicklungsfähigen Betriebe mit den landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetrieben sowie der Vorschriften zu den §§ 2 und 4 LwG.

Die pauschale Behauptung, daß von einer Disparität zuungunsten der Landwirtschaft überhaupt keine Rede mehr sein könne, läßt vermuten, daß zumindest die aktuelle Einkommensentwicklung in den landwirtschaftlichen Betrieben nicht berücksichtigt wurde.

Drittens:

Große intrasektorale Einkommensdisparitäten sind keineswegs auf die Landwirtschaft beschränkt, auch nicht deren Anwachsen im Zeitablauf. Nach Untersuchungen des DIW liegt die Streuung der Haushaltseinkommen von Landwirten sogar deutlich unter der anderer Haushaltstypen.

Viertens:

Es entspricht durchaus marktwirtschaftlichen Prinzipien, daß besonders produktive Betriebe bei steigenden Preisen die größeren Gewinnsteigerungen verzeichnen. Dies vergrößert natürlich zumindest die absoluten Einkommensunterschiede. Stagnierende Erzeugerpreise und steigende Betriebsmittelpreise, wie sie für die letzten Jahre typisch sind, treffen allerdings ebenfalls verstärkt die größeren, umsatzstarken Betriebe.

Alle Maßnahmen zur Verminderung von Einkommensunterschieden, besonders einkommensverbessernde Maßnahmen in kleineren einkommensschwachen Vollerwerbsbetrieben, müssen auch auf ihre Nebenwirkungen, insbesondere auf ihre strukturellen Auswirkungen hin geprüft werden.

Fünftens:

Die Bundesregierung vermeidet im Agrarbericht sorgfältig, die Verhältnisse in der Landwirtschaft undifferenziert darzustellen, in besonderem Maße bei der Vergleichsrechnung. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß diese schon seit Jahren nicht mehr für den Durchschnitt der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe durchgeführt wird. Auch bei den übrigen Einkommensrechnungen nehmen die differenzierten Ergebnisse in unterschiedlicher Gruppierung einen wesentlich breiteren Raum ein als die wenigen, für die agrarpolitische Diskussion unverzichtbaren Zusammenfassungen. Es kann nicht dem Agrarbericht als Verschleierung oder Manipulation angelastet werden, wenn verschiedene Interessenten aus einer objektiven Darstellung von Tatsachen je nach Zielsetzung unterschiedliche Schlüsse ziehen.

Sechstens:

Die Ausführungen zur „Überschuldung“ zeigen, wie komplex einige Sachverhalte sind. Ohne Zweifel trifft es zu, daß in Teilen der Landwirtschaft zumindest gut verdient wurde.

Trotzdem ist die unmittelbare Verknüpfung von Einkommensniveau und Vermögenslage nicht zulässig. Die Höhe der Vermögen und damit der Fremdkapitalanteil an der Finanzierung werden entscheidend von der Bewertung des Bodens bestimmt. Die Eigenkapitalrentabilität ist selbst in gut geführten Betrieben mit überdurchschnittlichen Einkommen wesentlich niedriger als beispielsweise die Verzinsung festverzinslicher Wertpapiere. Die finanziellen Schwierigkeiten vieler Betriebe, die gelegentlich ungenau mit Überschuldung bezeichnet werden, bestehen nicht in mangelnden dinglichen Sicherheiten für die Kredite, sondern in der Notwendigkeit, laufende Eigenkapitalverluste mit zusätzlichem, oft kurzfristigem Fremdkapital decken zu müssen, weil die Gewinne nicht ausreichen, um die notwendigen Entnahmen zu decken.

Anmerkung zu Seite 26 ff. — Die Befürworter der bisherigen Agrarpolitik und ihre Argumentation

Unter Einschluß der aktuellen Einkommensentwicklung sind die Aussagen des DBV, obwohl stark verallgemeinert und teilweise ausgehend von verbandspolitisch besonders wirkungsvollen Basisjahren, durchaus nicht aus der Luft gegriffen. Bei der Kommentierung wird leider darauf verzichtet, das zugrundeliegende Zahlenmaterial kritisch zu überprüfen; statt dessen wird, in bester verbandspolitischer Manier, mit nicht vergleichbaren Zahlenreihen aus anderen Quellen, unterschiedlichen Betrachtungszeiträumen und ebenfalls nicht nachvollziehbaren Berechnungen gekontert.

Anmerkung zu Seite 30 ff. — Vorschläge zur Reform der europäischen Agrarpolitik

Die Bundesregierung hat in ihrer Regierungserklärung vom November 1980 dargestellt, daß sie verstärkte Importbehinderungen oder aggressive Exportförderung nicht für geeignete Lösungen der Überschußprobleme der Europäischen Gemeinschaft hält. Diese Haltung kommt auch in der Note der Europa-Staatssekretäre der Bundesregierung an die EG-Kommission vom Juni 1981 (sog. Dohnanyi-Papier) zum Ausdruck. Darin wird außerdem vorgeschlagen, die Einfuhrspielräume für Drittländer zu erweitern und die Subventionierung der Agrarexporte zu begrenzen. Für die Frage der subventionierten Substitute soll auf dieser Basis unter Beachtung der Regeln des GATT eine Lösung gesucht werden.

Anmerkung zu Seite 32ff. — Der Übergang zur Mengenkontingentierung

Erstens:

Der Übergang zur Mengenkontingentierung ist nicht Ziel der Bundesregierung. Solche Kontingentierungen verletzen das Prinzip der ökonomischen Entscheidungsfreiheit. Sie behindern den Strukturwandel und damit den Produktivitätsfortschritt, vermindern also auf längere Sicht den Anstieg des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens im Agrarsektor. Die Probleme der Quotenfindung und Administration, die Wahrscheinlichkeit steigender Preise, verbunden mit Absatzrückgängen, sowie zu erwartende Ausweichreaktionen der Betroffenen lassen es zweifelhaft erscheinen, ob auf diese Weise das Marktgleichgewicht leichter als durch eine marktorientierte Anwendung des bestehenden agrarpolitischen Instrumentariums gefunden werden kann.

Zweitens:

Der Wissenschaftliche Beirat beim BML, dem auch die beiden in Fußnote 76 zitierten Professoren angehören, hat entgegen dem Zitat in mehreren Gutachten darauf hingewiesen, daß die Mengensteuerung durch Kontingentierung ein untaugliches Mittel für die Lösung der ausstehenden Aufgaben darstellt (Sammelband der Gutachten von 1949 bis 1974; 20., 23., 26. und 29. Gutachten, zuletzt: Gutachten zur Markt- und Preispolitik der EG, Schriftenreihe des BML, Reihe A Heft 250, Hiltrup 1981).

Anmerkung zu Seite 36ff. — Die Lösung über den Markt und flankierende Maßnahmen

Hier bleibt die Frage offen, in welche Richtung eine Umstellung erfolgen sollte, denn außer pflanzlichen Fettrohstoffen gibt es praktisch keinen defizitären Produktbereich mehr.

Anmerkung zu Seite 41f. — Fazit

Der Autor liegt mit der Bewertung der Lösungsvorschläge, was die grobe Richtung angeht, weitgehend auf der Linie der Bundesregierung. Dies Ergebnis erstaunt, wenn man an die überaus heftige, zum Teil in salopp überzogene Formulierungen verpackte Kritik an dieser Politik im ersten Teil des Beitrags denkt. Bei der Bestandsaufnahme beklagt er — z. T. mit Recht — die Sünden der Agrarpolitik wider die Marktwirtschaft, nennt aber nicht die einkommens- und sozialpolitischen Erfordernisse, die bei der Gestaltung der Agrarpolitik ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Die größeren Zusammenhänge und Zwänge aus sozial-, aber auch regional-, gesellschafts- und europapolitischen Überlegungen sind jedoch essentiell für die Konstruktion des agrarpolitischen Systems und die Einführung einzelner kritisierter Maßnahmen gewesen. Widersprüche in der Argumentation des Autors liegen auch darin, daß er die Benachteiligung kleinerer Betriebe durch die Marktordnungen der EG bemängelt, während auf der anderen Seite ein Befolgen seiner Kritik einen tiefgreifenden Strukturwandel und entsprechend negative Einkommenswirkungen gerade für diese Landwirte bedeuten würde.

Unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle im UNO-System?

Eine Stellungnahme zum Artikel von Otto Matzke in B 20/81

von D. Bommer, Ch. Bonte-Friedheim und Chr. Beringer, FAO, Rom

Der Beitrag über „Unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle im UNO-System“ von Otto Matzke ist Teil einer langen Serie von Artikeln des Verfassers über die FAO, die weitgehend von persönlichen Motiven charakterisiert sind. Eine Mischung aus persönlicher Meinung, Halbwahrheiten und Unzutreffendem versucht bei dem nicht unterrichteten Leser den Eindruck einer gründlichen und sachlichen Analyse zu erwecken, die durch zahlreiche Literaturzitate gestützt wird. Beim näheren Hinsehen aber wird bereits deutlich, daß sich der Verfasser in den Fußnoten des Artikels oft nur auf sich selbst bezieht, was den persönlichen Charakter seiner Darstellung verdeutlicht.

Die Bundesrepublik Deutschland ist in keiner anderen Organisation des UN-Bereiches so zahlreich in leitenden Positionen vertreten wie in der FAO. Als dienstälteste deutsche Beamte dieser Organisation nehmen wir hier persönlich zu dem von Herrn Matzke verfaßten Artikel Stellung und weisen die darin aufgestellten Behauptungen über die angeblich unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle in der FAO nach Inhalt und Absicht entschieden zurück. Einige Punkte sollen genügen, um die Fragwürdigkeit des Artikels aufzuzeigen.

Herr Matzke versucht, den Eindruck zu erwecken, Fachpositionen in der FAO würden zunehmend durch nicht qualifizierte Kräfte besetzt und solche aus Entwicklungsländern würden solche aus Industrieländern verdrängen. Diese Behauptungen halten keiner ernsthaften Prüfung stand.

Die Besetzung leitender Positionen in der FAO erfolgt allgemein nach sorgfältiger Suche geeigneter Kandidaten in und außerhalb der Organisation unter Voranstellung fachlicher Qualifikationen und Führungseigenschaften.

Zusätzlich hierzu werden, dem Charakter einer internationalen Organisation entsprechend, geographische Gesichtspunkte gewichtet. Diese tragen dem Wunsch der Mitgliedsländer Rechnung, wenn möglich in einem ihrem Beitrag zum Haushalt der Organisation

entsprechenden Verhältnis in der Organisation vertreten zu sein. Diesem Wunsch kann verständlicherweise nur bis zu einem gewissen Grade entsprochen werden. Gerade der derzeitige Generaldirektor der FAO hat es bisher erfolgreich vermeiden können, irgendwelchem politischen Druck bei der Einstellung leitender Beamter Vorrang zu geben. Im übrigen sind in keiner früheren Periode der FAO mehr leitende Positionen durch deutsche Fachkräfte besetzt worden als während der Amtsperiode des jetzigen Generaldirektors.

In ebenso sorgfältiger Weise wird bei der Besetzung übriger Fachpositionen verfahren. Dieses Verfahren hält jeden Vergleich mit solchen deutscher Bundesministerien bei der Auswahl und Einsetzung von Beamten aus. Wenn der Generaldirektor von dem entsprechenden Auswahlausschuß um Ausnahme genehmigungen bei Stellenbesetzungen ersucht wird, handelt es sich in der überwiegenden Zahl der Fälle um Fachbewerber solcher Länder, die bereits Übergewichtig in der Organisation vertreten sind, deren Qualifikation aber deutlich anderen Bewerbern überlegen ist. Die Auswahl von Bewerbern aus Industrieländern wird jedoch in letzteren Jahren zunehmend dadurch eingeschränkt, daß die Gehälter der FAO mit denen vergleichbarer Fachpositionen in Industrieländern nicht mehr konkurrieren können.

Herr Matzke behauptet ferner, der Generaldirektor der FAO habe eine „praktisch unbeschränkte Verfügungsmacht über Hunderte von Millionen Dollar“. Es ist erstaunlich, eine solche den Tatsachen widersprechende Behauptung aus der Feder eines pensionierten Beamten des Welternährungsprogrammes, das eng mit der FAO verbunden ist, zu lesen. Das oberste Aufsichtsorgan der FAO, die FAO-Konferenz, berät und genehmigt im zweijährigen Rhythmus den sogenannten ordentlichen Haushalt und das Arbeitsprogramm der Organisation. Mit Ausnahme der für das technische Kooperationsprogramm vorgesehenen Mittel, die nach bestimmten, von der Konferenz festgelegten Grundsätzen

vergeben werden, und die für 1980 etwa 16,3 Millionen Dollar von einem Gesamthaushalt von 139 Millionen Dollar betragen, sind alle übrigen Mittel des Haushalts zweckgebunden. Der Haushalt der FAO bedarf zur Annahme einer Zweidrittel-Mehrheit der Stimmen der Mitgliedsländer und nicht der einfachen Mehrheit, wie Herr Matzke behauptet, der vorgibt, gut unterrichtet zu sein. Zur Durchführung von Feldprojekten, die in jedem Fall auf besonderen Abkommen zwischen Empfänger, Geber und der FAO beruhen, erhält die FAO zusätzliche Treuhandmittel. Diese Mittel können nur für Projektausgaben eingesetzt werden. Anfallende Zinsen fließen dem Geber oder dem Projekt wieder zu.

Als dritten Punkt möchten wir die im Text des Artikels gemachten Angaben über die Zahl der Mitarbeiter der FAO herausgreifen. Da die für die Projektdurchführung in den Feldprojekten und in der Zentrale verantwortlichen Mitarbeiter, die nicht aus dem ordentlichen Haushalt bezahlt werden, eine Sonderstellung einnehmen und deren Zahl je nach dem jeweiligen Umfang des Feldprogramms schwankt, müssen diese bei einem Zahlenvergleich von den Planstellen des ordentlichen Haushalts getrennt werden. Die Zahlen für den ordentlichen Haushalt zeigen, daß am 1. 1. 1981 mit 2 467 Planstellen weniger Mitarbeiter beschäftigt waren als am 1. 1. 1976 mit 2 769. Für die Durchführung der Feldprojekte waren Mitte 1980 in den Projekten und in der Zentrale 4 268 Angestellte tätig. Die von Herrn Matzke kalkulierte Schätzziffer von 10 000 Mitarbeitern für 1980 ist daher unkorrekt, und von einer Aufblähung im Personalbereich kann keine Rede sein. Der Generaldirektor verfolgt im Gegenteil eine strikte Politik des Stellenabbaus, um die Ausgaben im Personalbereich zu verringern und einer Überlastung der Bürokapazität in Rom vorzubeugen.

Mangelnde Einsicht und Kenntnis der Problematik der technischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im allgemeinen und der Arbeit der FAO auf diesem Sektor im besonderen werden in den Ausführungen von Herrn Matzke zur „Effizienz- und Erfolgskontrolle bei der FAO“ deutlich. Projekte in einem Entwicklungsland — ganz gleich ob sie von bilateraler oder multilateraler Seite finanziert und durchgeführt werden — können nur dann erfolgreich sein, wenn sie nicht isoliert als „Musterbetriebe“, sondern eingebettet in einem von der Regierung geförderten Gesamtvorhaben, ihre katalytische Wirkung entfalten können. Die Erfolgskontrolle unserer Projekte

kann also nur in diesem größeren Rahmen gesehen werden, ist aber deswegen nicht weniger kritisch, sorgfältig oder aufschlußreich. Unter den verschiedenen Evaluierungsmaßnahmen, an deren Verbesserung ständig gearbeitet wird, ist insbesondere der sogenannte jährlich „tripartite review“ unserer Feldprojekte zu nennen, dem alle größeren Vorhaben unterzogen werden. Vertreter des Empfängerlandes, des Geldgebers (UNDP oder Treuhandquellen) und der das Projekt durchführenden UN-Organisation (FAO) überprüfen anhand der vorgegebenen Zielsetzungen, inwieweit diese erreicht wurden, welche Schwierigkeiten aufgetaucht sind und welche Änderungen erforderlich sind. Bei technisch besonders schwierigen Vorhaben — etwa bei der Produktion von Impfstoffen im Bereich der Veterinärmedizin — werden hochspezialisierte Fachkräfte von außen zur Überprüfung zusätzlich herangezogen.

Wie alle UN-Organisationen legt die FAO nach Abschluß der Projekte der Regierung einen detaillierten Bericht vor, dessen wichtigste Empfehlung vom Projektleiter und vom FAO-Vertreter im einzelnen Land persönlich der Regierung vorgetragen werden. Die FAO-Vertreter in den einzelnen Ländern sind außerdem angewiesen, in ihrem halbjährlichen Bericht über die Folgemaßnahmen bei abgeschlossenen Projekten zu berichten, die dann wiederum von den technischen Abteilungen in der FAO-Zentrale ausgewertet werden. In den von Herrn Matzke seit Jahren so leidenschaftlich kritisierten — meistens kurzfristigen — TCP-Projekten wird die Übermittlung des Endberichts von einem Brief des Generaldirektors begleitet, in dem er die Regierung ausdrücklich auffordert, in offener Weise zu den Auswirkungen des Projekts Stellung zu nehmen.

Der Evaluierungsprozeß beschränkt sich aber nicht auf die Abwicklung einzelner Projekte. Er umfaßt die Evaluierung mehrjähriger Programm durchführungen (z. B. in neuerer Zeit die Entwicklung der Milch- und Fleischwirtschaft oder der Düngemittelanwendung) in Zusammenarbeit mit den Geberländern dieser Programme oder in Zusammenarbeit mit dem UNDP über langfristige Wirksamkeit (3 Jahre) der Aktivitäten in einzelnen Sektoren (Ausbildung oder landwirtschaftliche Forschung). Weiterhin ist der Generaldirektor gehalten, den Kontrollorganen regelmäßig umfassende Berichte über den Gesamtablauf des Feldprogramms wie auch des ordentlichen Programms vorzulegen, über seine fachliche

Orientierung, regionale Verteilung und andere Schwerpunkte. Die Berichte, bevor sie an den FAO-Rat und die zweijährliche Konferenz aller Mitgliedsländer geleitet werden, unterliegen der eingehenden Prüfung durch den Finanz- und den Programmausschuß. Zusätzlich befinden sowohl der interne — vom Generaldirektor bestellte — wie der externe (von den Kontrollorganen bestellte und entgegen der von Herrn Matzke aufgestellten Behauptung zur Wiederwahl vorgeschlagene) Rechnungsprüfer über kritische Aspekte der Abwicklung von Projektvorhaben. Der Bericht des externen Rechnungsprüfers wird, soweit es sich um UNDP-finanzierte Vorhaben handelt, auch dem Aufsichtsrat dieser Organisation zugeleitet und dort ebenfalls erörtert.

Wenn Herr Matzke die „Selbstevaluierung“ im internen FAO-Bereich als unseriös abtut, so können wir nur darauf hinweisen, daß diese Maßnahme nicht von der FAO erfunden, sondern auf Grund einer Empfehlung des von ihm

sonst so hochgeschätzten gemeinsamen „Joint Inspection Unit“ aller UN-Organisationen probeweise eingeführt wurde. Aber auch diese Maßnahme ist bei weitem nicht die einzige und nicht einmal die wesentlichste Form der Evaluierung. Die aus Regierungsvertretern gebildeten Kontrollorgane — und insbesondere die beiden oben erwähnten Ausschüsse — befinden letztlich über Schwerpunkte, Effizienz und Auswirkung der Arbeit.

Wir können nur unserem Erstaunen Ausdruck geben, daß ein mit Steuergeldern gefördertes offiziöses Presseorgan einen derart unsachlichen Artikel über eine internationale Organisation publiziert, in der die Bundesrepublik seit 1950 maßgeblich mitarbeitet. Noch mehr verwundert es, daß eine internationale Organisation wie die FAO nicht, wie sonst, auch in ihrer „Beilage“, üblich, aufgefordert wurde, in derselben Ausgabe der Wochenzeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“, in der der Artikel veröffentlicht wurde, zu den Behauptungen gleichzeitig Stellung zu nehmen.

Unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle im UNO-System

Das Beispiel der Welternährungsorganisation (FAO)

Replik auf die Stellungnahme von D. Bommer, Ch. Bonte-Friedheim und Ch. Beringer (FAO, Rom)

Weniger als ein Drittel der Stellungnahme befaßt sich mit dem eigentlichen Thema meines Artikels, d. h. der These, wonach es in der Welternährungsorganisation (FAO) an einer ausreichenden unabhängigen Kontrolle fehlt.

Die Stellungnahme der drei FAO-Beamten, welche viele meiner Feststellungen und Argumente mit Schweigen übergeht, widerlegt meine Thesen nicht. Entsprechend dem Gedankengang der „Stellungnahme“ gliedere ich meine Replik in drei Abschnitte, wobei ich das „Persönliche“ zum Schluß bringe:

- I. Das Szenario der FAO im allgemeinen.
- II. Die Effizienz- und Erfolgskontrolle im engeren Sinn.
- III. „Persönliches“.

I. Das Szenario der FAO im allgemeinen

1. In der Stellungnahme wird zum Stichwort *Personalpolitik* unsubstantiiert die Richtigkeit meiner These bestritten, wonach „mehr und mehr Positionen, die früher von fachlich qualifizierten Kandidaten aus Industrieländern besetzt zu werden pflegten, heute *fachlich unzulänglichen* Bewerbern aus Entwicklungsländern angeboten werden“. Die Herren Kritiker haben diesen Bemerkungen, an denen ich festhalte, nur einen — auf eine Leerformel hinauslaufenden — Satz entgegenzuhalten: „Die Behauptungen halten keiner ernsthaften Prüfung stand.“ Da sie, die — im Gegensatz zu mir — vollen Zugang zu den einschlägigen Statistiken haben, keine Zahlenangaben machen, um mich zu widerlegen, drängt sich der Schluß auf, daß ihr pauschales Bestreiten meiner Thesen in den Statistiken der FAO nicht reflektiert ist¹⁾.

¹⁾ Nach dem neuesten Bericht (März 1981) der größten FAO-Einheit, welche sich mit Projektoperationen befaßt (AGO), ist im *Feld* festzustellen, daß das

2. Was die Besetzung *leitender Positionen* angeht, so behaupten die drei Kritiker pauschal, die Auswahl erfolge „allgemein nach sorgfältiger Suche geeigneter Kandidaten in und außerhalb der Organisation unter Voranstellung fachlicher Qualifikationen und Führungseigenschaften“. Jeder FAO-Insider wird über eine solche Schönfärberei nur müde lächeln. Den in Fußnote 92 meines Artikels zitierten Beispielsfall für üblen Nepotismus (Ernenennung des fachlich völlig unqualifizierten Schwagers der Ehefrau des FAO-Generaldirektors zum FAO-Repräsentanten in Santiago de Chile) dementieren die Kritiker nicht. In der FAO sind viele Fälle von eindeutigen Mißbrauch bei der Postenbesetzung bekannt²⁾.

Personal aus entwickelten Ländern von 1971 bis 1980 um 19,1 % zurückgegangen ist, während sich der Anteil der Entwicklungsländer um 51,2 % erhöht hat. Der Anteil der Entwicklungsländer am Feldpersonal lag 1980 bei 33,8 % gegen 21,3 % 1971. Die Zahl der nationalen Direktoren in den Feldprojekten erhöhte sich von 61 im Jahr 1978 auf 103 im Jahr 1980. Für Afrika lauten die entsprechenden Zahlen sogar 9 bzw. 41. — Bezüglich der demoralisierenden Wirkungen von Postenvergebungen und Beförderungen aus politischen Gründen im UNO-Hauptquartier kann auf eine amerikanische Untersuchung verwiesen werden: Seymour Maxwell Finger und Nina Hanan, *The United Nations Secretariat Revisited*, Ralph Bunche Institute on the UN Graduate School, City University of New York, August 1980.

²⁾ Hier nur drei weitere, weithin bekannte Beispiele für eine problematische Personalpolitik: a) Ernennung eines mit Saouma eng befreundeten Libanesen im Jahr 1980 zum Senior Officer im Konferenzsekretariat. Wegen ernststen Fehlverhaltens mußte der Ernante schon im gleichen Jahr fristlos entlassen werden. b) Ernennung eines früheren Chairmans der römischen „Gruppe der 77“ zum Stellvertreter des Exekutiv-Direktor des Welternährungsprogramms. Der Ernante hatte intensiv an der Änderung der FAO-Verfassung mitgewirkt, durch welche dem für sechs Jahre ohne Verlängerungsmöglichkeit gewählten Saouma eine weitere Kandidatur für die im November 1981 stattfindende Neuwahl er

3. Die These der drei Kritiker, wonach es der Generaldirektor „bisher erfolgreich vermeiden“ konnte, „irgendwelchem politischen Druck bei der Einstellung leitender Beamter Vorrang zu geben“, ist nicht weniger erstaunlich. Soweit sich der gegenwärtige Generaldirektor bei der Vergabe leitender Posten nicht von Erwägungen des Nepotismus oder der Prämierung ihm persönlich geleisteter Dienste motivieren läßt, handelt er vorwiegend nach „politischen“ Kriterien. Saouma, der sich spätestens seit der — auf seine Initiative zurückzuführenden — Verfassungsänderung von 1977 (Ermöglichung einer weiteren Kandidatur) im „Wahlkampf“ befindet, benutzt die Besetzung leitender Posten zur Gewinnung von Stimmen für seine Wiederwahl. Postenvergaben und Mittelzuteilungen aus den verschiedenen Töpfen der FAO ergänzen sich dabei als Instrumente des Wahlkampfes³⁾.

4. Was soll im Zusammenhang mit dem gestellten Thema der wiederholte Hinweis der Kritiker, daß die *Bundesrepublik in der FAO* personell „zahlreich“ vertreten sei?

5. Mit besonderer Schärfe reagieren die Herren Kritiker auf meine Bemerkung, wonach der Generaldirektor „eine praktisch unbe-

möglicht wird. — c) Ernennung eines fachlich völlig unqualifizierten Kandidaten zum wohl dotierten FAO-Repräsentanten in Costa Rica (s. Neue Zürcher Zeitung, 8. 8. 1981). Der Ernannte, früher Rechtsanwalt, besitzt keinerlei Kenntnisse auf den Gebieten Ernährung und Landwirtschaft, ist aber der Sohn eines guten Freundes von Saouma, der früher eine hohe Position in der FAO innehatte. Die Ernennung in Costa Rica erfolgte, nachdem die mexikanische Regierung es — unter ausdrücklichem Hinweis auf die fehlende fachliche Qualifikation — abgelehnt hatte, den Kandidaten zu akzeptieren.

³⁾ Ein klassischer Fall von Nachgeben gegenüber politischem Druck, der viel böses Blut macht, ist in der FAO wohl bekannt: Als Saouma 1979 beabsichtigte, den von ihm zwei Jahre zuvor ernannten FAO-Repräsentanten aus Conakry (Guinea) abzuberufen, weil seine Leistungen unbefriedigend waren und er auch sonst Anlaß zu Klagen gab, blockierte der Staatspräsident von Guinea, Sekou Touré, die Abberufung unter Hinweis auf persönliche Bindungen des FAO-Funktionärs zu seiner (des Präsidenten) Familie. Der an einem Verbleiben in Conakry stark interessierte FAO-Diplomat war mit dieser Entscheidung glücklich, und Saouma beugte sich der Intervention des Staatspräsidenten. Er verzichtete auch auf eine Versetzung seines Vertreters von Conakry nach Mali, nachdem er erfuhr, daß Sekou Touré durch ein Telefongespräch mit dem Präsidenten von Mali sichergestellt hatte, daß für den FAO-Funktionär keine Akkreditierung in Bamako gewährt werden würde. Da Saouma — schon im Hinblick auf seine Wiederwahl — es nicht riskieren möchte, sich mit dem einflußreichen Sekou Touré anzulegen, konnte die FAO-Vertretung in Conakry bis heute noch nicht umbesetzt werden.

schränkte Verfügungsmacht über Hunderte von Millionen Dollar“ habe. Sie glauben, diese These (an der ich festhalte) schon durch einen globalen Hinweis auf die FAO-Konferenz und auf die „Zweckgebundenheit“ der finanziellen Mittel der FAO abtun zu können. So einfach liegen aber die Dinge nicht. Es ist ein Faktum, daß Saouma z. B. im Jahr 1980 nach *freiem Ermessen* über *Notstandshilfe* mit einem Kostenaufwand von etwa 200 Mio. \$ entschieden hat. Meine diesbezüglichen, ins Detail gehenden Ausführungen werden ebenso ignoriert wie z. B. die im Verwaltungsrat des Welternährungsprogramms geübte scharfe Kritik. (In einer der letzten Sitzungen des Welternährungsprogramms sprach der niederländische Delegierte von „unstrukturierten und konfusen“ Vergabemethoden). Das von den Kritikern erwähnte Stichwort „Zweckbindung“ hat für die Notstandshilfe nur sehr beschränkte praktische Bedeutung.

Für die zahlreichen — aus dem ordentlichen und außerordentlichen Haushalt finanzierten — *Sonderprogramme* der FAO, für die weitere Hunderte von Millionen aufgewendet werden, kann zwar von einer pauschalen Zweckbindung gesprochen werden, aber der Generaldirektor besitzt einen außerordentlich großen — von unabhängigen Prüfern fast nicht kontrollierten — *Ermessensspielraum*. Die Zweckbindung besagt nämlich z. B. nichts oder nur wenig über den *Empfängerkreis*, und sie läßt dem Generaldirektor die Freie Entscheidung über die *Höhe* der im Einzelfall zu leistenden Hilfe⁴⁾.

6. Erst recht sind in dem von Saouma geschaffenen, aus dem *ordentlichen* Haushalt finanzierten *Technischen Kooperationsprogramm* (TCP) der Willkür, ja dem Mißbrauch kaum Grenzen gesetzt. Meinen bezüglich des TCP gemachten und konkret belegten Aussagen und Kommentaren weichen die drei Kritiker, von denen einer als Abteilungsleiter die direkte Verantwortung für das TCP trägt, völlig

⁴⁾ Über den Gebrauch, den der Generaldirektor von dem außerordentlich weiten Ermessensspielraum macht, gibt es kaum eine Kontrolle. In der Zuschrift eines FAO Senior Officers zur englischen Fassung meines Aufsatzes heißt es dazu wie folgt: „No audit has ever been performed of the division responsible for Programs and Budgets, whose Assistant Director-General is one of the closest advisers to the Director-General. If such an audit were done a great deal would come to light about the *use of funds, the allocation, reallocation and switching of resources* which is *never allowed to surface for scrutiny by the Finance Committee and Council/Conference.*“

aus. Bezeichnenderweise dementieren auch sie nicht, daß unter dem TCP, welches nur kurzfristige und eilbedürftige Projekte finanzieren darf, z. B. einige Mercedes-Personenkraftwagen geliefert worden sind⁵⁾ (siehe insbesondere die Fußnoten 63—65 meines Artikels).

7. Was die Zahl der *Bediensteten der FAO* angeht, so kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Herren Kritiker meinen Artikel nicht sorgfältig gelesen haben. Meine Zahlenangaben — die sich auf Mai 1980 beziehen und an denen ich festhalte — basieren durchweg auf den von mir zitierten FAO-Dokumenten. Die Zahl 10 000 schließt ausdrücklich sämtliche Hilfskräfte (einschl. solcher, welche auf Grund von Werkverträgen für die FAO tätig sind) ein⁶⁾.

⁵⁾ Zu dem Stichwort Technisches Kooperationsprogramm (TCP) im Zusammenhang mit der Gratislieferung von Fahrzeugen ist einem ausführlichen Rundschreiben des TCP-Koordinators vom 15. 1. 1981 zu entnehmen, daß man nunmehr endlich versucht, dem „Mißbrauch“ („abuse“) zu begegnen. Fahrzeuge sollen „normalerweise“ nicht mehr (wie bisher) sofort in das Eigentum des Empfängerlandes übergehen, und ihre Lieferung soll auch nicht „den Zweck“ eines TCP-Projekts darstellen. Wörtlich heißt es in dem Rundschreiben: „The supply of vehicles has to be kept to the minimum required for a smooth implementation of the project, and should not, in any case, be the objective of a project, or even represent the main purpose of our assistance.“ Künftig dürfen daher höchstens 35 % der für ein Projekt genehmigten Mittel auf die Beschaffung von Fahrzeugen entfallen. Es drängt sich die Vermutung auf, daß mein Artikel, welcher als Manuskript in englischer Fassung bereits seit März in der FAO in zahlreichen Kopien zirkulierte, zu der überfälligen Abstellung von Mißbräuchen Anlaß gegeben hat.

Ein — nur durch Zufall bekannt gewordenes — bezeichnendes Beispiel für den Mißbrauch des TCP für die persönlichen Interessen Saoumas ist folgendes: Ein vom stellvertretenden philippinischen Landwirtschaftsminister gestellter Antrag auf Mitfinanzierung eines Projekts zur Bekämpfung des Kropfes im Rahmen des TCP wurde im Sommer 1980 abgelehnt (Größenordnung 8 000 \$). Damals bestand zwischen Saouma und dem philippinischen Landwirtschaftsminister, Arturo Tanco (seinerzeit Präsident des UNO-Welternährungsrats), ein scharfes persönliches Spannungsverhältnis, welches sich erst im Herbst 1980 löste. Anlässlich eines Besuchs bei Saouma um die Jahreswende 1980/81 teilte der philippinische Permanent Representative dem Generaldirektor mit, daß Manila bereit sei, seine Wiederwahl als Generaldirektor und seine Pläne zur Erhöhung des Budgets zu unterstützen. Allerdings würde man die Genehmigung des TCP-Projekts begrüßen. Die Genehmigung wurde daraufhin binnen weniger Tage erteilt.

⁶⁾ Die personale Aufblähung hält an. Nach einem FAO-Dokument vom Mai 1981 („Personnel Data“ — Manpower Planning, AFPR) lag im Mai 1981 die Summe der besetzten und aller (sofort oder mittel- bis langfristig zu füllenden) offenen Stellen bei 10 105 (ge-

II. Das Problem einer Effizienz- und Erfolgskontrolle

Diesem Hauptgegenstand meines Artikels widmen die Kritiker nur kurze Ausführungen. Darin geben sie ein viel zu positives Bild von der Evaluierung von Projekten durch die Beteiligten selbst, d. h. die Geldgeber, die Empfängerländer und die als Durchführungsorgan wirkende FAO. Es handelt sich dabei um *interne* Überprüfungen. Der Geldgeber will wissen, ob er das Geld nicht sinnlos ausgegeben hat; der Empfänger hat die nützliche Verwendung zu zeigen; und die FAO will am konkreten Beispiel ihre Planungs- und Managementfähigkeit demonstrieren. Von einer unabhängigen (d. h. externen) Evaluierung der Effizienz und gar der Wirksamkeit kann überhaupt nicht die Rede sein. Meist ist man schon froh, wenn man den in etwa termingerechten Mittelabfluß und die termingerechte Abwicklung der einzelnen Projekte festzustellen vermag⁷⁾.

Ich negiere keinesfalls die Wichtigkeit der internen Evaluierung, auch soweit sie nur eine *Selbstevaluierung* darstellt. Saouma jedoch betrachtet die Selbstevaluierung nicht als bloßen — wenn auch wichtigen — Mosaikstein im *Gesamt-Evaluierungsprozeß*, sondern wertet sie ausdrücklich als „*Kernstück*“ („heart of the evaluation process“⁸⁾).

Die interne Evaluierung kann eine externe, d. h. unabhängige Evaluierung nicht ersetzen,

gen die in meinem Artikel für Mai 1980 genannte Zahl von 9 882). Wenn man — wie im Artikel — auch die auf Grund von Werkverträgen usw. Beschäftigten einbezieht, so ergibt sich nunmehr ein Total von mindestens 10 500 (statt der im Artikel genannten „wesentlich über 10 000“).

⁷⁾ Die Kritiker sind daran zu erinnern, daß die Aufgabe einer Evaluierung darin besteht, Erfolge und Mißerfolge zu messen und entsprechende Maßnahmen zu treffen. Da eine Evaluierung primär von Menschen und ihren Wertvorstellungen und Tabus abhängt, ist einer neutralen (externen) Evaluierung der Vorzug vor einer internen zu geben. Eine Organisation ohne wirksame Evaluierung ist führungslos.

⁸⁾ Daß bei einer solchen Mentalität die Selbstevaluierung leicht zu einer „*Weißwasch-Operation*“ werden kann, liegt auf der Hand (s. dazu das Zitat des britischen Delegierten im Text zu Fußnote 39 meines Artikels). Aus der Flut von einschlägigen Beispielen für den Mißbrauch des Konzepts der Selbstevaluierung sei nur das Folgende herausgegriffen: Am 7. 7. 1981 wies der Leiter einer FAO-Abteilung seine Mitarbeiter an, ihm Evaluierungen („some kind of evaluation“) laufender Projekte vorzulegen; und zwar in der Form der Selbstevaluierung. In der Weisung hieß es ausdrücklich, daß für die Evaluierung „*positive Projekte*“ auszuwählen seien. Ein deutliches Beispiel für den Mißbrauch der Selbstevaluierung als „*Weißwasch-Operation*“.

gleichgültig ob es sich um Projekte oder Programme handelt. Die Kritiker unterstreichen die Bedeutung der jährlichen „tripartite reviews“, an welchen Geldgeber, Empfänger und durchführende Organisation — d. h. die FAO — beteiligt sind. Wie gesagt, handelt es sich auch dabei nicht um eine unabhängige externe Evaluierung⁹⁾.

Der *External Auditor*¹⁰⁾ hat — wie er mir schriftlich bestätigte — nicht die Funktion, gründliche und substantiierte Evaluierungen vorzunehmen, und es war daher völlig irreführend, wenn Saouma es wagte, einer Besuchergruppe von Abgeordneten des Deutschen Bundestags im März 1980 zu erklären, daß der External Auditor bezüglich der Evaluierung der FAO-Arbeit eine substantielle Rolle spiele.

Die Kritiker erwähnen im Rahmen des Evaluierungsproblems lobend die „umfassenden Berichte über den *Gesamtablauf* des Feldprogramms wie auch des ordentlichen Programms“, die an den FAO-Rat und die Konferenz geleitet werden. Es liegt in der Natur der Sache, daß solche Pauschalberichte — wie die USA bei der letzten FAO-Konferenz treffend feststellten — keine ausreichende „interpretative analysis“ und damit auch keine Bewertung der Wirksamkeit individueller Projekte“ zulassen. In amerikanischer Sicht sind die „gezogenen Schlußfolgerungen unklar, fragwürdig und irreführend, und sie beruhen oft nicht auf einer objektiven Beweisführung in Form ausgewählter empirischer Beispiele“. Mit Recht vermissen die Amerikaner insbesondere Angaben über die Wirksamkeit von Feldprojekten auf die ländlichen Armen einschließlich der landlosen Arbeiter. Diesen und ähnlichen Argumenten widmen die Kritiker kein Wort.

⁹⁾ Darüber hinaus ist es eine Legende, wenn die Kritiker schreiben, daß „alle größeren Vorhaben“ jährlich einem tripartite review unterzogen werden. Wie in meinem Artikel (Abschnitt III.2) dargelegt wurde, hat der External Auditor bei einer stichprobenartigen Besichtigung von 8 Projekten bezüglich 4 dieser Projekte festgestellt, „daß in jedem dieser Fälle Probleme entstanden waren, welche die effiziente Durchführung berührten (oder zu berühren drohten), daß aber das Projekt-Personal darüber keine Berichte erstattet hatte und das ferner auch keine *Drei-Parteien Überprüfungen* (Teilnehmer: Empfängerregierungen, UNDP und FAO) stattgefunden hatten“.

¹⁰⁾ Übrigens habe ich — entgegen der Behauptung der Kritiker — nicht geschrieben, daß der Generaldirektor schon jetzt die Auswechslung des External Auditors anstreben würde. Vielmehr vertrat ich die These, Saouma werde die Auswechslung für die Zeit nach seiner Wiederwahl anstreben (s. Fußnote 24 meines Artikels).

Selbst die von ihnen behauptete „eingehende Prüfung“ dieser gerafften Berichte durch den Finanz- und den Programm-Ausschuß hat nur oberflächlich-pauschalen Charakter. Sie kann schon aus Zeitmangel auf Einzelheiten gar nicht eingehen. Diese Prüfung kann nicht als externe unabhängige Prüfung gewertet werden, zumal beide Ausschüsse praktisch durch den Generaldirektor kontrolliert werden¹¹⁾.

Zusammenfassend ist daran festzuhalten, daß von einer ausreichenden Evaluierung überhaupt nicht die Rede sein kann. Die Kritiker bestreiten nicht, daß selbst der von einigen Industrieländern auf der letzten FAO-Konferenz unternommene Versuch, wenigstens *stichprobenweise* eine äußere Evaluierung zur Regel zu machen, am Widerstand des Generaldirektors und der an Kontrollen nicht interessierten Entwicklungsländer gescheitert ist¹²⁾.

Wie dringend wenigstens ein Minimum unabhängiger äußerer Kontrollen wäre, wurde schlaglichtartig aus einer Ansprache deutlich, welche Anfang 1981 der Chef der FAO-Hauptabteilung für Entwicklung, der Beigeordnete Generaldirektor, Jacques de Méredieu, vor dem ihm unterstellten Investment Center der FAO¹³⁾ hielt. De Méredieu, engster Vertrauter des Generaldirektors, dessen Kabinetts-Chef er bis Ende 1980 war, schilderte — ganz im Gegensatz zu den Beschönigungsversuchen meiner drei Kritiker — fast brutal die *tatsächliche Lage* nach Rückkehr von einer Reise in die Sahelzone. Die mir vorliegende Aufzeichnung eines Senior Officers der FAO faßt die Eindrücke des hochrangigen Funktionärs wie folgt zusammen:

“He (de Méredieu) was appalled to find how poorly FAO and FAO field programmes have come to be regarded today. He emphasized the need for senior staff in the Investment Centre to keep him advised of problem situations and bad projects which they came across in their extensive travels. He said ‘there are *enough people telling the DG (Director General) that*

¹¹⁾ Wie in Abschnitt II.3 meines Artikels ausgeführt wurde, stellen die Entwicklungsländer im Programmausschuß 9 von 11 und im Finanzausschuß 7 von 9 Mitgliedern. Sie haben in beiden Ausschüssen sowohl den Vorsitz als auch den stellvertretenden Vorsitz inne. Die Benennung der Ausschußmitglieder erfolgt im engen Einvernehmen zwischen der „Gruppe der 77“ und Saouma.

¹²⁾ Bezeichnend die These der Schweizer Delegation: „Die Legislative (die Konferenz) kann sich nicht damit begnügen, daß sie die Arbeit der Exekutive (des FAO-Sekretariats) nur mit Hilfe der von dieser selbst vorgenommenen Prüfungen kontrolliert.“

¹³⁾ In dieser Einheit sind etwa 140 „professionals“ beschäftigt.

everything is going well; give me the ammunition and I will tell him where things are going wrong."

Besonders scharfe Kritik mußte sich de Mèredieu auf seiner Reise von den Regierungen in Niger und in der Zentralafrikanischen Republik anhören¹⁴⁾. De Mèredieu könnte — wenn er nur wollte — ähnliche „Entdeckungen“ auch in zahlreichen anderen Ländern machen.

III. „Persönliches“

Schon im Interesse der Sache kann es nicht unwidersprochen bleiben, wenn die Kritiker — offenbar wegen Mangel an durchschlagenden Sachargumenten — zu der völlig unspezifizierten Behauptung Zuflucht nehmen, meine Ausführungen seien „weitgehend von persönlichen Motiven charakterisiert“, und ich hätte „persönliche Meinung, Halbwahrheiten und Unzutreffendes“ vermischt¹⁵⁾.

Nicht einmal andeutungsweise werden meine „persönlichen Motive“ substantiiert. Bin ich etwa ein frustrierter UNO-Ex-Funktionär, der sich nach seiner Pensionierung „rächen“ will? Mir fehlt jeder Anhaltspunkt. Übrigens wurden mir selbst seit der Amtsübernahme Saoumas Arbeitsverträge (verbunden mit interessanten Reisen) angeboten, die ich ablehnte, um

¹⁴⁾ In dem oben in Fußnote 1 zitierten AGO-Bericht heißt es bezüglich der Zentralafrikanischen Republik wörtlich: „Project activities suffered from the fact that most of AGO-project staff had to be replaced in the course of 1980 at the request of the Government.“ Es ist nicht ersichtlich, daß eines der von den Mitgliederregierungen besetzten Organe (wie z. B. der Programm-Ausschuß) mit einem so erstaunlichen Vorfall befaßt worden ist. — Übrigens qualifiziert der AGO-Bericht 132 von 241 aufgeführten Projekten als „notable“ und 109 als „problem projects“. Der Begriff „notable“ umfaßt offenbar alles, was von „ausreichend“ bis „gut“ bewertet wird.

¹⁵⁾ „Munition“ scheint man sogar daraus gewinnen zu wollen, daß ich mich in meinem Artikel „oft“ selbst zitiert hätte. Tatsache ist, daß nur 9 von 92 Fußnoten solche Zitate enthalten.

meine volle Freiheit der Meinungsäußerung zu behalten.

Frustrierung? Ich hatte das Glück, den höchsten Direktorenrang im UNO-System (D-2) zu erreichen. Aber ich habe diese „Karriere“ nicht durch fortlaufende Konzessionen zu Lasten meines Gewissens gemacht, sondern nicht zu letzt durch kontinuierlichen Widerspruch hinter und vor den Kulissen. Der FAO stehe ich nicht erst seit Saoumas Amtsantritt kritisch gegenüber, sondern ich habe bereits seit 1966 laufend — auch publizistisch — auf problematische Aspekte hingewiesen. Bei meiner offiziellen Verabschiedung im Direktoren-Gremium der FAO Anfang 1974 wurde diese Haltung von dem bis 1975 amtierenden Generaldirektor der FAO, A. H. Boerma, loyal gewürdigt. Wie in dem offiziellen Protokoll¹⁶⁾ vermerkt ist, erklärte Boerma, daß ich zwar in meinen Artikeln oft „ätzend“ („caustic“) war, aber stets das System der UNO verteidigt habe. Meine Kritik an der FAO sei „fair“ gewesen, und er (Boerma) betrachte mich als „guten Freund“, dessen Ausscheiden er bedauere.

Wenn schon in diesem Disput — nicht durch meine Schuld — von persönlichen Motiven die Rede ist, so meine ich, daß gerade meine drei Kritiker Veranlassung haben, nach den eigenen Motiven zu forschen. Während ich nur meinem Gewissen zu folgen habe, haben sie handfeste Motive, die Zustände in der FAO von heute um jeden Preis zu verteidigen, ja zu beschönigen. Die drei Herren sitzen damit in dem bekannten Glashaus. Einer von ihnen hat nur einen Kontrakt auf Zeit, der laufend vom Generaldirektor verlängert werden muß. Die beiden anderen stehen in einem Alter, in welchem sie sich noch Karrierehoffnungen machen. Sie sind (sogar bezüglich ihres Verbleibens in Rom) auf das Wohlwollen des Generaldirektors angewiesen. Sind ausgerechnet sie angesichts dieser Abhängigkeit unbefangene Evaluierer meiner Evaluierung?

¹⁶⁾ Protokoll des Programme and Policy Advisory Board der FAO betr. Sitzung vom 19. 2. 1974, Ziff. 2 „Tribute to Mr. Otto Matzke“.

Peter Cornelius Mayer-Tasch: Die Zukunft von Landwirtschaft und Landschaft. Eine politikwissenschaftliche Sicht

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35—36/81, S. 3—15

Landwirtschaft war nie ausschließliche Angelegenheit des bäuerlichen Berufsstandes, denn sie hat vor allem durch die Versorgung der Bevölkerung, durch die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie nicht zuletzt durch die Sicherung einer krisenfreien Existenz der sie Betreibenden gesamtgesellschaftliche Aufgaben zu erfüllen.

Trotz oder gerade wegen dieser weitreichenden Bedeutung ist die Landwirtschaft ins Zwi-licht kontroverser Bewertungen geraten. Ihre Grundfunktion der Bereitstellung einer zur Ernährung der Bevölkerung ausreichenden Menge an Nahrungsmitteln erfüllt die Land-wirtschaft nurmehr unter den Voraussetzungen unbeschränkter Import-Möglichkeiten von Energie und Rohstoffen. Die Forderung nach Erzeugung gesundheitlich hochwertiger Nah-rungsmittel wird ohnedies nur unzureichend erfüllt, was nicht zuletzt die steigende Nach-frage nach Produkten aus dem sogenannten ökologischen Landbau, der ohne Chemikalien auskommt, zur Folge hat. Die zweite Grundfunktion der Landwirtschaft, die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, wird nur mangelhaft erfüllt. Chemische Düngung, mono-kulturelle Anbaumethoden, Massentierhaltung und Maßnahmen der Flurbereinigung ver-wandeln die überkommene Kulturlandschaft in die Zivilisationslandschaft heutiger Prä-gung. Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe nimmt kontinuierlich ab; Ursache ist u. a. das unbestreitbare Phänomen der inneren Disparität der Einkommensentwicklung, die grö-ßere Betriebe begünstigt, kleinere entsprechend benachteiligt.

Wie sehen demgegenüber die Alternativen für den aus, der Derartiges mit Unbehagen und Sorge registriert? Der Verfasser dieses Beitrages sieht als wichtigste Möglichkeit die Ab-kehr vom vorherrschenden Leitbild der para-industriellen Agrarproduktion und die Rück-kehr zum Leitbild einer modifizierten bäuerlichen Landwirtschaft, d. h. weitgehender Ver-zicht auf Chemie, Abkehr von Massentierhaltung und Monokulturen, zurückhaltender Ein-satz von Agrartechnik, dafür Rückkehr zu Produktionsvielfalt, wechselnder Fruchtfolge, natürlichen Methoden zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit u. a. Die dadurch zunächst zu erwartenden Produktionseinbußen können durch Einsparungen bei Chemie und Technik sowie Mehrerlöse für Produkte des ökologischen Landbaus ausgeglichen werden. Höhere Lebensmittelpreise scheinen dann legitimierbar, wenn sie einer Landwirtschaft zugute kommen, die ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe in optimaler Weise gerecht wird.

Es ist allerdings unwahrscheinlich, daß die skizzierte Wende durch die Agrarpolitik der EG herbeigeführt wird — sie wird wohl nur durch eine ‚grüne Gegenrevolution‘ möglich wen-den. Die Grundlage dafür ist vorhanden: der kritisch urteilende Verbraucher, der seiner Gesundheit wegen chemiefrei erzeugte pflanzliche und tierische Nahrungsmittel bevor-zugt. Für die Landwirte kommt es also darauf an, den latent vorhandenen Bedarf durch die Umstellung ihrer Produktion nicht nur befriedigen, sondern durch alternative Vertriebs-wege auch an den Verbraucher heranbringen zu können. Der zur Umorientierung bereite Landwirt braucht in der heutigen Situation nicht einmal allzuviel Mut, einen Anfang zu ma-chen, denn es werden sich immer neue Formen und Wege der Durchsetzung öffnen, in de-ren sich wechselweise verstärkenden Sog schrittweise auch die offizielle Agrarpolitik hin-eingezogen wird.

Nicht zuletzt bietet die finanzielle Sackgasse der EG-Agrarpolitik einen Ausgangspunkt für die im Zeichen der grünen Gegenrevolution zu erwartende Umorientierung der Land-wirtschaft, die im Prozeß ihres Gesundens zugleich auch die Heilung anderer zivilisatorischer Fehlentwicklungen fördern kann.

Horst-Albert Kukuck: EG-Agrarpolitik: Kurswechsel oder Bankrott? Die Probleme der europäischen Landwirtschaft drängen jetzt zur Entscheidung

Aus Politik und Zeitgeschichte B 35—36/81, S. 16—43

Die Ursachen der sich zuspitzenden Dauerkrise der europäischen Landwirtschaft sind in einem System zu suchen, das unfähig ist, ein Marktgleichgewicht für die wichtigsten Agrarprodukte herbeizuführen, das den Verbraucher mit überhöhten Preisen belastet und zusätzlich den Steuerzahler zur Finanzierung sinnloser und enorm kostspieliger Maßnahmen zur Überschubeseitigung zwingt. Die bisherige Marktordnungspolitik begünstigt einseitig die großen und rentabel arbeitenden Betriebe und trägt nur unzureichend zur Besserung der Lage der am unteren Ende der Einkommensskala stehenden Betriebe bei. Die europäischen Bauernverbände, die in starkem Maße die Interessen der wohlhabenden Landwirte vertreten, sind wie diese entschiedene Gegner einer durchgreifenden Änderung des bestehenden Systems.

Die meisten der angebotenen Reformvorschläge sind entweder völlig unbrauchbar, kurieren nur an Symptomen oder erweisen sich als einseitige Bevorzugung bestimmter Gruppen. Als brauchbarer Alternativvorschlag zum gegenwärtigen System bleibt nur die Überführung der Landwirtschaft in eine marktwirtschaftliche Ordnung. Hierdurch ist nicht nur das Problem der Überschubproduktion und des andere Anbieter schädigenden Dumping auf den Weltmärkten lösbar. Der Agrarmarkt würde entbürokratisiert; der EG-Ministerrat wäre nicht mehr gezwungen, Jahr für Jahr den kleinsten gemeinsamen Nenner egoistischer Sonderinteressen zu suchen. Für den Landwirt wäre es wieder lohnend, flexibel auf die Verbrauchervünsche einzugehen, da mit dem Massenausstoß von Überschubprodukten kein Geld mehr zu verdienen wäre. Der Verbraucher aber hätte den Vorteil echter Marktpreise. Ein solcher Systemwechsel ist allerdings nur langfristig und begleitet von flankierenden Maßnahmen durchzuführen. Die bestehenden Subventionen und Preisvorschriften können nur sukzessive auslaufen. Für die Inhaber der auf lange Sicht nicht zu haltenden Betriebe sind großzügige soziale Maßnahmen erforderlich. Als zeitlich befristete Maßnahme bieten sich u. a. direkte Einkommensübertragungen für die jetzige Generation von Betriebsleitern an. Der verbleibende Teil der Landwirtschaft ist, soweit erforderlich, durch umfangreiche Strukturmaßnahmen auf europäischer Ebene zu sanieren.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Stellungnahme zu dem Aufsatz von Horst-Albert Kukuck: „EG-Agrarpolitik: Kurswechsel oder Bankrott“

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35—36/81, S. 44—46

D. Bommer, Ch. Bonte-Friedheim und Chr. Beringer, FAO, Rom: Stellungnahme zum Artikel von Otto Matzke in B 20/81

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35—36/81, S. 47—49

Otto Matzke: Unzureichende Effizienz- und Erfolgskontrolle im UNO-System. Das Beispiel der FAO. Replik auf die Stellungnahme von Bommer, Bonte-Friedheim und Behringer

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35—36/81, S. 50—56